

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
передачи некоторых государственных функций в области
автомобильных перевозок пассажиров в саморегулирование,
основанное на обязательном членстве (участии)»**

*(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 передачи некоторых государственных функций в области автомобильных перевозок пассажиров в саморегулирование, основанное на обязательном членстве (участии)» (далее — Законопроект). Законопроект вносит изменения и дополнения в пять действующих законодательных актов: Закон РК от 21 сентября 1994 года «О транспорте в Республике Казахстан», Закон РК от 4 июля 2003 года «Об автомобильном транспорте», Закон РК от 21 июля 2007 года «О статусе столицы Республики Казахстан», Закон РК от 16 мая 2014 года «О разрешениях и уведомлениях», а также Закон РК от 20 апреля 2023 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социального обеспечения». Концептуальное ядро Законопроекта составляет переход от государственного разрешительно-лицензионного регулирования в сфере международных, межобластных, нерегулярных перевозок и такси к модели обязательного саморегулирования посредством создания «Палаты автоперевозчиков» — некоммерческой организации в форме ассоциации (союза), членство в которой становится обязательным условием допуска к рынку.

1.2. Предмет и цель экспертизы

Настоящее заключение представляет собой комплексную правовую экспертизу Законопроекта по следующим направлениям: конституционно-правовой анализ на предмет соответствия Конституции Республики Казахстан; системно-интеграционный анализ на предмет коллизий с действующим законодательством, прежде всего с Предпринимательским кодексом РК и КоАП РК; юридико-техническая экспертиза на предмет соответствия требованиям Закона РК «О правовых актах»; антикоррупционная экспертиза на предмет наличия коррупциогенных факторов; гендерная экспертиза на предмет соответствия принципам равенства и недискриминации. Цель экспертизы — дать независимую профессиональную оценку качества Законопроекта и сформулировать конкретные рекомендации по его доработке.

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
- 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 18 ноября 2015 года № 410-V «О саморегулировании»
- Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года № 202-V «О разрешениях и уведомлениях»

- Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 416-V «О противодействии коррупции»
- Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённая постановлением Правительства РК
- Методология гендерной экспертизы нормативных правовых актов

II. Конституционно-правовая экспертиза

2.1. Общая конституционно-правовая характеристика Законопроекта

Законопроект реализует концепцию передачи государственных регуляторных функций в сфере автомобильных перевозок пассажиров негосударственной организации — Палате автоперевозчиков. Сама по себе идея саморегулирования не противоречит Конституции Республики Казахстан; однако конкретная модель, избранная разработчиками, порождает целый ряд серьёзных конституционно-правовых вопросов. Центральная проблема состоит в том, что Законопроект не просто делегирует отдельные технические функции профессиональному сообществу, а передаёт Палате автоперевозчиков полномочия, по своей природе являющиеся публично-правовыми: организацию перевозок, распределение маршрутов, установление обязательных требований к деятельности перевозчиков, осуществление контроля за соблюдением законодательства. При этом доступ к рынку перевозок обусловлен обязательным членством в данной частной организации, что создаёт конституционно значимые ограничения свободы предпринимательской деятельности, гарантированной статьёй 26 Конституции РК.

2.2. Ограничение свободы предпринимательской деятельности через обязательное членство

Наиболее острый конституционный вопрос связан с нормами, устанавливающими обязательное членство в Палате автоперевозчиков как условие *sine qua non* для осуществления деятельности в сфере перевозок. Пункт 5 статьи 7 Закона «Об автомобильном транспорте» в редакции Законопроекта прямо устанавливает, что «работы и услуги в сфере автомобильного транспорта, которые осуществляются только членами (участниками) Палаты автоперевозчиков», перечисляя в их числе регулярные международные и межобластные перевозки, нерегулярные перевозки и такси. Пункт 4 статьи 22 закрепляет обязанность перевозчиков «быть членами (участниками) Палаты автоперевозчиков», а пункт 1 статьи 26 обязывает физических лиц «перед началом осуществления деятельности в качестве перевозчика такси стать членами (участниками) Палаты автоперевозчиков».

Статья 26 пункт 4 Конституции РК гарантирует каждому «право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности», добавляя, что «монополистическая деятельность регулируется и ограничивается законом». Ограничение конституционных прав и свобод допускается статьёй 39 Конституции лишь в той мере, в какой это

необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Введение обязательного членства в конкретной негосударственной организации в качестве условия допуска к рынку является ограничением свободы предпринимательства, которое требует чёткого конституционного обоснования соразмерности. Законопроект такого обоснования не содержит: в нём отсутствует анализ того, почему именно механизм обязательного членства в единственной Палате является необходимым и соразмерным способом достижения заявленных целей (безопасность перевозок, качество услуг), тогда как менее ограничительные альтернативы (лицензирование с публичными требованиями, добровольное саморегулирование, государственная аккредитация) не рассматривались. Данное обстоятельство создаёт риск признания ключевых норм Законопроекта не соответствующими статье 26 пункту 4 в совокупности со статьёй 39 Конституции РК.

Отдельного внимания заслуживает пункт 6 статьи 7, согласно которому «услуги информационно-диспетчерских служб такси, мобильных приложений заказа такси оказываются только членами (участниками) Палаты автоперевозчиков». Распространение требования об обязательном членстве на операторов информационно-диспетчерских служб и мобильных приложений — субъектов, которые по своей правовой природе являются технологическими посредниками, а не непосредственными перевозчиками, — представляется особенно уязвимым с конституционной точки зрения. Деятельность агрегаторов такси не связана непосредственно с безопасностью дорожного движения в той же мере, что и деятельность перевозчиков, а потому обоснование соразмерности ограничения их свободы предпринимательства через обязательное членство в отраслевой организации перевозчиков требует особо тщательной проверки. Рекомендуются либо исключить данную норму, либо предусмотреть для агрегаторов отдельный, менее ограничительный режим регулирования с чётким обоснованием соразмерности в пояснительной записке.

2.3. Делегирование публично-правовых функций негосударственной организации

Серьёзную конституционную проблему представляет передача Палате автоперевозчиков функций, которые по своей природе являются публично-правовыми. Статья 21 пункт 2-1 устанавливает, что «порядок организации регулярных международных, регулярных междугородных межобластных перевозок пассажиров и багажа и распределения среди перевозчиков маршрутов по ним регламентируются правилами и стандартами Палаты автоперевозчиков». Распределение маршрутов между перевозчиками — это фактически распределение права на осуществление предпринимательской деятельности в конкретном сегменте рынка. Данная функция непосредственно затрагивает конкурентный доступ к рынку и права неограниченного круга субъектов предпринимательства. Конституция РК в статье 26 пункте 4 прямо требует, чтобы ограничения свободы предпринимательства устанавливались законом, а не внутренними документами частной организации. Передача регламентации порядка распределения маршрутов на уровень «правил и стандартов Палаты» означает, что условия доступа к рынку перевозок определяются не

законодателем, а частной структурой, что создаёт риск признания данной нормы неконституционной.

Аналогичная проблема возникает применительно к статье 24, которая в новой редакции гласит: «Порядок организации нерегулярных автомобильных перевозок пассажиров и багажа регламентируется правилами и стандартами Палаты автоперевозчиков». Полная передача регламентации порядка организации нерегулярных перевозок внутренним документам Палаты означает, что условия осуществления предпринимательской деятельности в данном сегменте рынка определяются частной организацией, а не законом. Это является самостоятельным нарушением статьи 26 пункта 4 Конституции РК, аналогичным по своей правовой природе нарушению, выявленному применительно к статье 21 пункту 2-1.

Статья 21 пункт 7 устанавливает, что «не допускается передача права обслуживания маршрута (маршрутов) третьей стороне, за исключением случаев, предусмотренных правилами и стандартами Палаты автоперевозчиков». Данная конструкция порождает особую конституционную проблему: закон устанавливает запрет, однако исключения из этого запрета определяются не законом и не подзаконным актом государственного органа, а внутренними документами частной организации. Тем самым объём законодательного запрета и перечень допустимых изъятий из него фактически формируются по усмотрению Палаты, что противоречит принципу правовой определённости и требованию статьи 26 пункта 4 Конституции об установлении ограничений свободы предпринимательства исключительно законом. Рекомендуется перенести на уровень самого Закона исчерпывающий перечень случаев, в которых допускается передача права обслуживания маршрута, оставив Палате лишь процедурную детализацию.

2.4. Установление обязательных требований через внутренние акты Палаты

Подпункт 1) пункта 2 статьи 26 в редакции Законопроекта обязывает перевозчиков такси «использовать для перевозок пассажиров и багажа такси, оборудованный в соответствии с правилами и стандартами Палаты автоперевозчиков». Технические требования к транспортным средствам, используемым для перевозки пассажиров, по своей природе являются публично-правовыми требованиями безопасности и в соответствии с законодательством РК устанавливаются государственными органами в форме технических регламентов и иных нормативных правовых актов. Делегирование установления таких требований внутренним актам негосударственной организации без чёткого законодательного основания и без определения минимальных стандартов на уровне закона создаёт риск произвольного изменения обязательных требований к перевозчикам по усмотрению Палаты. Рекомендуется закрепить в Законе или в подзаконном акте уполномоченного государственного органа минимальные обязательные технические требования к такси, предоставив Палате право устанавливать лишь дополнительные (повышенные) стандарты сверх законодательного минимума.

2.5. Наделение Палаты контрольными функциями в отношении соблюдения законодательства

Подпункт 7) статьи 29-7 наделяет Палату автоперевозчиков полномочием «осуществлять контроль за деятельностью своих членов (участников) в части соблюдения ими законодательства Республики Казахстан». Контроль за соблюдением государственного законодательства является по своей природе публично-правовой функцией, которая в соответствии с Предпринимательским кодексом РК (статья 129 пункт 1) осуществляется в рамках государственного контроля и надзора с соблюдением единых принципов и гарантий защиты прав проверяемых лиц. Передача данной функции негосударственной организации без чёткого определения пределов такого контроля, процедурных гарантий для членов и механизмов обжалования создаёт риск произвольного применения контрольных полномочий. Рекомендуется ограничить контрольные полномочия Палаты соблюдением её собственных правил и стандартов, исключив из компетенции Палаты контроль за соблюдением государственного законодательства как такового, который должен оставаться исключительной прерогативой государственных органов.

2.6. Конституционность переходных положений об аннулировании разрешительных документов

Пункт 6 статьи 2 Законопроекта устанавливает, что «свидетельства на право обслуживания маршрутов регулярных междугородных межобластных автомобильных перевозок пассажиров и багажа, разрешения на осуществление регулярных международных автомобильных перевозок пассажиров и багажа, считаются не действительными» по истечении установленных сроков. Пункт 7 статьи 2 аналогичным образом признаёт недействительными уведомления о начале деятельности в качестве перевозчика такси и лицензии на право занятия деятельностью по нерегулярной перевозке пассажиров с 1 января 2025 года.

Статья 26 пункт 3 Конституции РК устанавливает, что «никто не может быть лишён своего имущества, иначе как по решению суда». Разрешительные документы (лицензии, свидетельства), предоставляющие право на осуществление деятельности, могут рассматриваться как имущественные права, на основании которых субъект осуществляет предпринимательскую деятельность и несёт соответствующие инвестиционные затраты. Их аннулирование непосредственно в силу закона, без судебного решения, без предусмотренного компенсационного механизма и без достаточного переходного периода, обеспечивающего возможность адаптации к новым условиям, создаёт риск нарушения статьи 26 пункта 3 Конституции. Законодатель вправе изменять разрешительный режим в рамках переходных положений, однако немедленное прекращение действия ранее выданных документов без компенсации и без гарантии наличия альтернативного механизма (Палаты автоперевозчиков) требует дополнительной проверки на соразмерность по статье 39 Конституции РК. Рекомендуется предусмотреть компенсационный механизм для перевозчиков, чьи разрешительные документы аннулируются, либо установить достаточный переходный период, в течение которого ранее выданные документы сохраняют силу до момента вступления в Палату.

2.7. Обязательные членские взносы как парафискальный сбор

Статья 29-3 пункт 2 устанавливает обязательные ежемесячные членские взносы в Палату автоперевозчиков в диапазонах, выраженных в МРП. При обязательном членстве в Палате как условии осуществления предпринимательской деятельности данные взносы приобретают характер обязательного платежа, фактически являясь парафискальным сбором в пользу негосударственной организации. Статья 26 пункт 1 Конституции РК гарантирует гражданам право иметь в частной собственности законно приобретённое имущество. Хотя прямой коллизии с данной нормой нет, поскольку взносы не лишают граждан имущества, а устанавливают обязательный платёж, в совокупности с нормами об обязательном членстве данное положение целесообразно рассмотреть на предмет наличия надлежащего законодательного основания для установления обязательных взносов в пользу негосударственных структур. Рекомендуются в пояснительной записке к Законопроекту обосновать конституционность механизма обязательных взносов и предусмотреть в Законе механизм независимого контроля за обоснованностью их размера.

2.8. Условия приобретения и утраты членства, определяемые уставом Палаты

Статья 29-1 пункт 4 устанавливает, что «условия и порядок приобретения и утраты членства (участия) в Палате автоперевозчиков определяются уставом данной Палаты автоперевозчиков». При обязательном членстве в Палате как условии осуществления деятельности по перевозке условия приобретения и утраты членства фактически являются условиями доступа к рынку. Их определение уставом частной организации без законодательно установленных минимальных гарантий (исчерпывающий перечень оснований для отказа в членстве, запрет дискриминационных условий, право на обжалование) противоречит статье 26 пункту 4 Конституции РК, требующей законодательного установления ограничений свободы предпринимательства. Рекомендуются закрепить в Законе исчерпывающий перечень оснований для отказа в членстве и для прекращения членства, предоставив уставу Палаты лишь право детализировать процедуру.

2.9. Приостановление и прекращение членства по основаниям «иного документа»

Подпункт 5) пункта 1 статьи 29-6 наделяет Палату правом «приостанавливать и прекращать членство (участие) в Палате автоперевозчиков по основаниям, предусмотренным настоящим Законом, уставом Палаты автоперевозчиков или иным документом, утверждённым решением общего собрания членов (участников) Палаты автоперевозчиков». При обязательном членстве приостановление или прекращение членства фактически означает лишение права осуществлять деятельность по перевозке. Формулировка «или иным документом» является особенно широкой и неопределённой: она позволяет Палате устанавливать основания для фактического отстранения перевозчика от рынка в любом документе, принятом общим собранием, без каких-либо законодательных ограничений. Это создаёт риск произвольного ограничения свободы предпринимательства, что не согласуется со статьёй 26 пунктом 4 Конституции РК.

Рекомендуется исключить отсылку на «иной документ» и закрепить в Законе исчерпывающий перечень оснований для приостановления и прекращения членства.

2.10. Порядок контроля СРО, регулируемый внутренними правилами

Статья 25-3 пункт 3 Закона «О транспорте» в редакции Законопроекта устанавливает, что «порядок и сроки проведения контроля членов (участников) саморегулируемых организаций в области автомобильного транспорта, основанных на обязательном членстве (участии), регулируются в соответствии с Законом Республики Казахстан «О саморегулировании», а также правилами данных саморегулируемых организаций». Передача регулирования порядка и сроков контроля внутренним правилам СРО без установления в Законе минимальных процедурных гарантий для проверяемых лиц создаёт риск произвольного применения контрольных процедур. Рекомендуется установить в Законе минимальные гарантии для членов при проведении контроля: уведомление о проверке, право на ознакомление с материалами, право на обжалование результатов.

2.11. Меры имущественной ответственности, определяемые правилами Палаты

Статья 29-4 пункт 2 устанавливает, что «порядок использования мер обеспечения имущественной ответственности определяется правилами Палаты автоперевозчиков». Если «меры обеспечения имущественной ответственности» предполагают удержание, списание или иное ограничение распоряжения имуществом членов Палаты без судебного решения, это может противоречить статье 26 пункту 3 Конституции РК, запрещающей лишение имущества иначе как по решению суда. Конкретный механизм данных мер из цитируемой нормы не следует, что не позволяет установить коллизию однозначно, однако создаёт риск конституционно недопустимого применения. Рекомендуется установить в Законе чёткие рамки мер обеспечения имущественной ответственности, прямо исключив возможность их применения в форме, влекущей лишение имущества без судебного решения.

III. Системно-интеграционная экспертиза

3.1. Общая оценка системной согласованности

Законопроект затрагивает несколько смежных отраслей законодательства: транспортное право, предпринимательское право, разрешительное законодательство, законодательство о саморегулировании, административно-деликтное право. Анализ показывает, что Законопроект частично не интегрирован в действующую систему законодательства: выявлены иерархические коллизии с Предпринимательским кодексом РК, пробелы в санкционном регулировании, бланкетные нормы без достаточного внешнего ориентира, а также риски временной несогласованности переходных положений.

3.2. Коллизии с Предпринимательским кодексом РК в части государственного контроля

Смежный акт	Точки соприкосновения /	Оценка
-------------	-------------------------	--------

	КОЛЛИЗИИ	
ПК РК, ст. 129 п. 1	Ограничение транспортного контроля только проверкой членства; передача контрольных функций Палате	Возможная коллизия — требует доработки
ПК РК, ст. 129 п. 2	Передача порядка и сроков контроля внутренним правилам СРО	Возможная коллизия — требует доработки
ПК РК, ст. 10 п. 4	Бланкетные нормы о порядке организации перевозок и распределения маршрутов	Системное несоответствие — требует доработки
КоАП РК, ст. 463 п. 1	Отсутствие санкций за деятельность без обязательного членства в Палате	Пробел — требует устранения
ПК РК, ст. 161 п. 1	Отсутствие антимонопольных гарантий при обязательном членстве в единственной Палате	Пробел — требует устранения
Закон от 20.04.2023	Повторное редактирование тех же норм о перевозчике такси	Риск дублирования — требует сверки

Наиболее острой является коллизия с Предпринимательским кодексом РК по линии государственного контроля. Проектируемые статья 25-3 пункт 1 Закона «О транспорте» и статья 19-2 пункт 5 Закона «Об автомобильном транспорте» устанавливают, что «транспортный контроль при осуществлении государственного контроля в отношении членов (участников) Палаты автоперевозчиков осуществляется только в части подтверждения их членства (участия)». Статья 19-7 Закона «Об автомобильном транспорте» дополняется положением о том, что «контрольные функции, предусмотренные настоящей статьёй, не применяются к членам (участникам) Палаты автоперевозчиков», а «контрольные функции в отношении членов (участников) Палаты автоперевозчиков, и их автотранспортных средств, внесённых в реестр Палаты автоперевозчиков, осуществляются данной Палатой автоперевозчиков самостоятельно».

Статья 129 пункт 1 Предпринимательского кодекса 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». Пункт 2 той же статьи прямо указывает, что «государственное регулирование отношений в области организации проведения государственного контроля и надзора за субъектами (объектами) государственного контроля и надзора осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом независимо от

правового статуса и видов деятельности». Законопроект фактически замещает публичный контроль частным контролем Палаты, что создаёт серьёзное возможное противоречие с Предпринимательским кодексом как актом более высокой юридической силы по принципу *lex superior*. Рекомендуется уточнить, что Палата осуществляет внутренний мониторинг соблюдения своих правил и стандартов, тогда как государственный контроль в части безопасности перевозок, режима труда и отдыха водителей, технического состояния транспортных средств сохраняется в полном объёме.

3.3. Бланкетные нормы без достаточного внешнего ориентира

Законопроект систематически передаёт регулирование ключевых вопросов рынка перевозок в «правила и стандарты Палаты автоперевозчиков», которые не являются нормативными правовыми актами в системе публичного права. Статья 21 пункт 2-1 передаёт в правила Палаты порядок организации и распределения маршрутов регулярных международных и межобластных перевозок. Статья 24 полностью передаёт в правила Палаты порядок организации нерегулярных перевозок. Статья 26 пункт 2 подпункт 1) и пункт 6 передают в правила Палаты требования к оборудованию такси и иные обязательные условия перевозки. Статья 21 пункт 7 передаёт в правила Палаты определение исключений из запрета на передачу маршрута третьим лицам.

Статья 10 пункт 4 Предпринимательского кодекса РК устанавливает, что «все процедуры и требования, связанные с государственным регулированием предпринимательства, должны содержать чёткий и не подлежащий различному толкованию смысл». Передача ключевых условий доступа к рынку и распределения маршрутов в акты частной ассоциации без законодательной рамки образует бланкетные нормы без достаточного внешнего ориентира и создаёт риск несогласованности с общими принципами предпринимательского регулирования. Рекомендуется закрепить в самом Законе базовые критерии распределения маршрутов (основания, конкурсные принципы, прозрачность, сроки, основания отказа, порядок обжалования), а также минимальные обязательные элементы порядка организации нерегулярных перевозок, предоставив Палате право детализировать процедуру в рамках законодательно установленных параметров.

3.4. Пробел в санкционном регулировании

Законопроект вводит новые обязательные требования — обязательное членство в Палате, запрет агрегаторам работать с не-членами, обязательность соблюдения правил и стандартов Палаты — однако не вносит корреспондирующих изменений в КоАП РК. Статья 463 пункт 1 КоАП РК устанавливает ответственность за занятие деятельностью «без регистрации, разрешения, а равно ненаправление уведомления», однако данная норма неочевидно покрывает отсутствие членства в СРО, если Закон прямо не приравнивает это к обязательному разрешительному условию и не вносит корреспондирующие изменения в КоАП. Отсутствие санкций за нарушение обязательных требований Законопроекта делает нормы статей 7, 22, 26 Закона «Об автомобильном транспорте» декларативными. Рекомендуется дополнить Законопроект изменениями в КоАП РК, устанавливающими ответственность за осуществление перевозок без членства в Палате, за заключение договоров агрегатором с перевозчиками — не членами Палаты, а также за нарушение правил и стандартов Палаты.

3.5. Отсутствие антимонопольных гарантий

Статья 29-1 пункт 2 устанавливает, что «перевозчики, осуществляющие регулярные международные, регулярные междугородные межобластные перевозки пассажиров и багажа, нерегулярные перевозки пассажиров и багажа, перевозки такси, могут быть членами (участниками) только одной Палаты автоперевозчиков». Законопроект не уточняет, допускается ли существование нескольких Палат на рынке и как предотвращается монополизация доступа к перевозкам одной организацией. Статья 161 пункт 1 Предпринимательского кодекса РК распространяет нормы о защите конкуренции на отношения, влияющие на конкуренцию на товарных рынках. Обязательное членство в единственной Палате при отсутствии антимонопольных предохранителей создаёт риск монополизации доступа к рынку перевозок. Рекомендуется добавить в Законопроект антимонопольные гарантии: недискриминационный порядок вступления в Палату, запрет необоснованного отказа в членстве, прозрачность расчёта взносов, механизм контроля на предмет ограничения конкуренции.

3.6. Неопределённость процедуры исключения Палаты из реестра

Статья 29-2 пункт 4 устанавливает, что при наличии «в течение одного календарного года трёх и более дорожно-транспортных происшествий с человеческими жертвами по вине перевозчиков, являющихся членами (участниками) Палаты автоперевозчиков», Палата исключается из реестра. Данная норма не устанавливает: каким органом и в каком порядке устанавливается причинно-следственная связь между ДТП и неисполнением обязанности Палатой; каким актом фиксируется данный факт (решение суда, акт проверки); применяется ли норма к каждому виду перевозок в отдельности или совокупно; предусмотрена ли возможность уведомления Палаты и устранения нарушений до применения меры. Отсутствие процедуры установления основания для исключения создаёт правовую неопределённость и риск произвольного применения данной нормы. Рекомендуется детализировать процедуру: установить орган, уполномоченный фиксировать факт нарушения, предусмотреть уведомление Палаты, срок для устранения нарушений и порядок обжалования решения об исключении.

3.7. Риск временной несогласованности переходных положений

Пункт 6 статьи 2 Законопроекта привязывает прекращение действия разрешительных документов к сроку «ста двадцати календарных дней со дня введения в действие настоящего Закона или шестидесяти календарных дней со дня регистрации первой Палаты автоперевозчиков, в зависимости от того, какая дата наступит позднее». Данная конструкция не гарантирует, что к моменту аннулирования разрешительных документов будет создана и операционно готова хотя бы одна Палата автоперевозчиков: Палата может быть не зарегистрирована вовсе, либо зарегистрирована, но не иметь утверждённых правил, функционирующей информационной системы и заключённых договоров с перевозчиками. В этом случае перевозчики окажутся в ситуации правового вакуума: старые разрешения недействительны, а новый механизм недоступен. Рекомендуется привязать прекращение действия разрешительных документов не только к сроку, но и к факту операционной готовности Палаты: наличие реестра, утверждённых правил, функционирующей информационной системы, заключённых договоров.

3.8. Риск двойного редактирования норм Закона от 20.04.2023

Законопроект повторно изменяет дефиницию «перевозчик такси» и связанные нормы платформенной занятости в Законе от 20 апреля 2023 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социального обеспечения». Данный закон является переходным актом, а не постоянно действующим законодательным актом. Внесение изменений в закон о внесении изменений вместо изменения основного закона создаёт риск несогласованности с уже изменёнными или отменёнными положениями. Рекомендуется провести обязательную сверку с действующей редакцией Закона от 20.04.2023 для исключения двойного редактирования одних и тех же норм.

IV. Юридино-техническая экспертиза

4.1. Соответствие требованиям Закона РК «О правовых актах»

4.1.1. Структурные дефекты

Законопроект содержит ряд структурных дефектов, нарушающих требования Закона РК «О правовых актах» к оформлению нормативных правовых актов.

Первый структурный дефект касается объекта изменений. Пункт 5 статьи 1 Законопроекта вносит изменения в Закон РК от 20 апреля 2023 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социального обеспечения». Данный закон является переходным актом, а не постоянно действующим законодательным актом. Согласно требованиям Закона РК «О правовых актах», изменения вносятся в основной нормативный правовой акт, а не в акт о внесении изменений в него. Внесение изменений в переходный акт вместо основного закона нарушает принцип системности законодательства и создаёт риск правовой неопределённости при применении изменённых норм. Рекомендуется перенести соответствующие изменения непосредственно в основной законодательный акт (Социальный кодекс РК или иной постоянно действующий закон).

Второй структурный дефект — нарушение нумерации пунктов в статье 29-2. Первый абзац данной статьи («Создание и прекращение деятельности Палаты автоперевозчиков регулируется положениями Закона Республики Казахстан «О саморегулировании»») не обозначен как «1.», тогда как далее идут пункты «2.», «3.», «4.», «5.». Нарушена единообразная нумерация структурных элементов статьи, что противоречит требованиям Закона РК «О правовых актах» к единой последовательной нумерации. Рекомендуется обозначить первый абзац как пункт 1 статьи 29-2.

Третий структурный дефект связан с оформлением таблицы в изменениях к Закону «О разрешениях и уведомлениях». Новая строка 260 приведена без указания всех граф приложения 2: в частности, третья графа (орган, выдающий документ) отсутствует или не заполнена. Закон РК «О правовых актах» требует полноты воспроизведения изменяемых

элементов. Рекомендуется привести строку 260 в полном соответствии со структурой приложения 2, заполнив все графы.

4.1.2. Дефекты понятийного аппарата

Законопроект содержит несколько существенных дефектов в понятийном аппарате.

Подпункт 13) статьи 1 Закона «Об автомобильном транспорте» в редакции Законопроекта определяет нерегулярные автомобильные перевозки как «перевозки, которые не относятся к регулярным, осуществляемые с использованием автобусов, микроавтобусов перевозчиками, являющимися членами (участниками) Палаты автоперевозчиков». Включение признака членства в СРО в дефиницию самого понятия «нерегулярные перевозки» создаёт серьёзную правовую неопределённость: перевозка, осуществлённая не членом Палаты, по определению не является «нерегулярной перевозкой» в смысле закона, что порождает вопрос о правовой квалификации такой деятельности и применимости к ней иных норм закона (ответственность, контроль). Рекомендуется исключить признак членства из дефиниции, сохранив его в качестве условия осуществления деятельности в отдельной норме.

Подпункт 25-2) статьи 1 определяет «перевозчика такси» как физическое лицо, осуществляющее деятельность через интернет-платформы, индивидуального предпринимателя или юридическое лицо. Единый термин «перевозчик такси» применяется к субъектам с различным правовым режимом: пункт 1 статьи 26 обязывает всех их стать членами Палаты, тогда как подпункт 1) пункта 2 статьи 26 (в редакции изменений в Закон от 20.04.2023) устанавливает для физических лиц — платформенных работников исключение из требований об оборудовании такси. Применение единого термина к субъектам с различным правовым режимом без разграничения в тексте закона нарушает требование единообразия терминологии. Рекомендуется либо разграничить категории перевозчиков такси в самом определении, либо ввести отдельные термины для физических лиц — платформенных работников и профессиональных перевозчиков.

Статья 29-1 пункт 1 устанавливает требования к численности членов Палаты, в частности «не менее двадцати перевозчиков, владеющих не менее одной трети автотранспортных средств, осуществляющих регулярные международные перевозки». Формулировка «не менее одной трети автотранспортных средств» не раскрывает базу расчёта: от общего числа ТС данного вида перевозок в РК, в регионе, в отрасли? Отсутствие базы расчёта делает требование неисполнимым и неverifiedируемым. Рекомендуется дополнить формулировку указанием базы: «от общего числа автотранспортных средств, осуществляющих данный вид перевозок на территории Республики Казахстан по данным уполномоченного органа».

Статья 29-5 пункт 6 устанавливает, что «членами коллегиального органа управления являются учредители Палаты автоперевозчиков, представители Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан и другие лица, избранные общим собранием членов (участников) Палаты автоперевозчиков». Формулировка «и другие лица» является открытым перечнем без критериев отбора, что создаёт правовую неопределённость в составе коллегиального органа управления. Рекомендуется установить критерии для

«других лиц» (например, представители потребителей, независимые эксперты) или ограничить перечень конкретными категориями.

4.1.3. Отсылочные и бланкетные нормы

Законопроект содержит значительное число бланкетных норм, отсылающих к «правилам и стандартам Палаты автоперевозчиков» по ключевым вопросам регулирования рынка. Статья 21 пункт 2-1 передаёт в правила Палаты порядок организации и распределения маршрутов. Статья 24 полностью передаёт в правила Палаты порядок организации нерегулярных перевозок. Статья 26 пункт 2 подпункт 1) и пункт 6 передают в правила Палаты требования к оборудованию такси. Статья 21 пункт 7 передаёт в правила Палаты определение исключений из запрета на передачу маршрута. Статья 29-6 пункт 2 подпункт 6) отсылает к «законам РК, уставу или иному документу» без конкретного ориентира в части информационных обязанностей Палаты.

Правила и стандарты Палаты автоперевозчиков не являются нормативными правовыми актами в системе публичного права, не проходят государственную регистрацию и не подлежат официальному опубликованию в установленном порядке. Передача в них ключевых условий доступа к рынку и обязательных требований к деятельности перевозчиков создаёт риск непрозрачного и произвольного регулирования. Рекомендуется закрепить в Законе или в подзаконных актах уполномоченного государственного органа все существенные требования, оставив Палате право детализировать процедуру в рамках законодательно установленных параметров.

4.1.4. Дефекты юридической техники в отдельных нормах

Законопроект содержит ряд конкретных дефектов юридической техники в отдельных нормах.

Отсутствие санкций за нарушение обязательных требований. Нормы пунктов 5 и 6 статьи 7, пункта 4 статьи 22, пункта 1 статьи 26 и пункта 4 статьи 26 Закона «Об автомобильном транспорте» устанавливают запреты и обязанности (осуществлять деятельность только при наличии членства в Палате, заключать договоры только с членами Палаты), однако не содержат санкций и не содержат отсылок на конкретные статьи КоАП РК, предусматривающие ответственность за нарушение данных требований. Нормы предписания без санкции являются декларативными и не обеспечивают реального регулятивного воздействия. Рекомендуется дополнить Законопроект изменениями в КоАП РК с установлением конкретных санкций.

Правовой вакуум при аннулировании разрешений. Пункты 6 и 7 статьи 2 признают недействительными ранее выданные разрешительные документы по истечении установленных сроков, однако не гарантируют, что к этому моменту будет создана и операционно готова хотя бы одна Палата автоперевозчиков. Условие «или шестидесяти календарных дней со дня регистрации первой Палаты» предполагает, что Палата может быть не зарегистрирована вовсе, что создаёт риск транспортного коллапса. Рекомендуется установить, что аннулирование разрешительных документов наступает не ранее даты регистрации первой Палаты, соответствующей требованиям статьи 29-1.

Внутреннее противоречие в переходных положениях. Пункт 2 статьи 2 приостанавливает действие пункта 6 статьи 7 (об обязательном членстве для диспетчерских служб и агрегаторов такси) до 1 января 2025 года, однако не устанавливает временную редакцию для пункта 6. Это означает, что пункт 6 приостановлен, но его содержание в переходный период не определено. Рекомендуется дополнить пункт 2 статьи 2 временной редакцией пункта 6 статьи 7 на период до 1 января 2025 года.

Дублирование полномочий в статье 29-7. Подпункты 1) и 3) статьи 29-7 дублируют полномочие по согласованию/утверждению расписания международных перевозок без разграничения между «согласованием» и «утверждением». Кроме того, в подпункте 1) используется форма «согласовывают» (множественное число) при субъекте «Палата автоперевозчиков» (единственное число) — грамматическое несогласование. Рекомендуется разграничить полномочия по согласованию и утверждению расписания и исправить грамматическую ошибку.

Неопределённость условий исключения Палаты из реестра. Статья 29-2 пункт 4 устанавливает основание для исключения Палаты из реестра (три и более ДТП с человеческими жертвами), однако не устанавливает: каким органом и в каком порядке устанавливается причинно-следственная связь между ДТП и неисполнением обязанности Палатой; каким актом фиксируется данный факт; применяется ли норма к каждому виду перевозок в отдельности или совокупно. Рекомендуется детализировать процедуру установления основания для исключения.

Неопределённость нормы о вступительном взносе. Статья 29-3 пункт 1 устанавливает, что «размер вступительного взноса не должен превышать размер членского взноса», тогда как пункт 2 той же статьи устанавливает диапазон ежемесячных членских взносов (от минимума до максимума). Норма не уточняет, с каким именно значением членского взноса сравнивается вступительный: с минимальным, максимальным или фактически установленным. Рекомендуется уточнить, что вступительный взнос не должен превышать максимальный размер ежемесячного членского взноса, установленного для соответствующей категории членов.

Неопределённость информационной обязанности Палаты. Статья 29-6 пункт 2 подпункт 6) обязывает Палату осуществлять анализ деятельности членов «с последующим предоставлением в регулирующие государственные органы в порядке, установленном законами Республики Казахстан, уставом Палаты автоперевозчиков или иным документом». Норма не устанавливает перечень «регулирующих государственных органов», состав, объём и форму предоставляемой информации, периодичность предоставления. Отсылка к «законам РК, уставу или иному документу» является бланкетной без конкретного ориентира. Рекомендуется установить в Законе конкретный перечень органов, состав информации и периодичность её предоставления.

Бланкетная норма об исключениях из запрета на передачу маршрута. Статья 21 пункт 7 устанавливает запрет на передачу права обслуживания маршрута третьей стороне, делая исключение «за исключением случаев, предусмотренных правилами и стандартами Палаты автоперевозчиков», без установления законом каких-либо критериев, условий или

ограничений для таких случаев. Рекомендуется установить в Законе хотя бы минимальные критерии допустимых исключений.

4.1.5. Орфографические, грамматические и пунктуационные ошибки

Законопроект содержит ряд технических ошибок, требующих исправления.

В вводном абзаце к изменениям в Закон «О транспорте» слово «сентября» содержит опечатку: буква «р» является латинской вместо кириллической «р». Реквизиты изменяемого акта должны воспроизводиться точно.

В статье 29-3 абзаце 9 слово «трёхсотсоткратного» является грубой орфографической ошибкой; правильно: «трёхсоткратного». Данная ошибка создаёт правовую неопределённость в отношении максимального размера членского взноса для операторов, обслуживающих от пятидесяти тысяч до ста тысяч автотранспортных средств.

В подпункте 1) пункта 2 статьи 26 (в редакции изменений в Закон от 20.04.2023) слово «оборудованный» (мужской род) не согласуется с существительным «такси» (несклоняемое существительное среднего рода); правильно: «оборудованное».

В подпункте 4) пункта 5 статьи 1 Законопроекта отсутствует закрывающая скобка: «членами (участниками Палаты) — должно быть «членами (участниками) Палаты».

В абзаце двадцать втором статьи 19-7 отсутствует запятая после слова «статьей»: «предусмотренные настоящей статьей не применяются» — должно быть «предусмотренные настоящей статьёй, не применяются».

В пункте 4 статьи 26 абзаце втором используются два синонимичных термина «синхронизируются (интегрируются)» без разграничения их значений. Если термины тождественны — один из них избыточен; если различны — необходимо разграничение.

В статье 29-2 пункте 2 подпункте 3) конструкция «перед потребителями, произведённых её членами (участниками) товаров (работ, услуг), и иными лицами» синтаксически некорректна: причастный оборот разрывает управление. Правильно: «перед потребителями товаров (работ, услуг), произведённых её членами (участниками), и иными лицами».

При исключении строк из приложений Закона «О разрешениях и уведомлениях» (строки 258, 260) не воспроизводится содержание исключаемых строк, что создаёт риск ошибочной идентификации исключаемых норм. Рекомендуется при исключении строк воспроизводить их содержание в скобках.

При исключении «абзацев одиннадцатого, двенадцатого, тринадцатого и четырнадцатого» из Закона от 20.04.2023 не указывается конкретное содержание исключаемых абзацев, что не позволяет однозначно идентифицировать исключаемые нормы без обращения к тексту изменяемого акта. Рекомендуется воспроизвести содержание исключаемых абзацев хотя бы в скобках.

V. Антикоррупционная экспертиза

5.1. Методологические рамки

Антикоррупционная экспертиза проведена в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также статьёй 7 Закона РК «О противодействии коррупции». Анализ направлен на выявление коррупциогенных факторов — норм, создающих условия для злоупотреблений при применении закона. Общий статус риска оценивается как высокий: Законопроект формирует системную модель передачи публично-правовых функций частной организации без надлежащих законодательных рамок и гарантий, что создаёт широкие возможности для злоупотреблений.

5.2. Выявленные коррупциогенные факторы

5.2.1. Передача публично-правовых функций частной организации без законодательных рамок

Наиболее критичным коррупциогенным фактором является передача Палате автоперевозчиков функций по организации перевозок и распределению маршрутов без установления в Законе содержательных критериев и процедурных гарантий. Статья 21 пункт 2-1 устанавливает, что «порядок организации регулярных международных, регулярных междугородных межобластных перевозок пассажиров и багажа и распределения среди перевозчиков маршрутов по ним регламентируются правилами и стандартами Палаты автоперевозчиков». Распределение маршрутов — это распределение права на осуществление предпринимательской деятельности в конкретном сегменте рынка, то есть ресурса, имеющего высокую экономическую ценность. Передача данной функции частной организации без законодательно установленных критериев (основания распределения, конкурсные принципы, прозрачность, сроки, основания отказа, порядок обжалования) создаёт широкие возможности для коррупционного злоупотребления: Палата может распределять маршруты в пользу аффилированных перевозчиков, устанавливать дискриминационные условия для «нежелательных» участников рынка, получать неформальные платежи за «благоприятное» распределение. Рекомендуется закрепить в Законе исчерпывающие критерии распределения маршрутов, обязательность конкурсных процедур и механизм независимого обжалования решений Палаты.

Аналогичная проблема возникает применительно к статье 24, полностью передающей в правила Палаты порядок организации нерегулярных перевозок. Отсутствие законодательных рамок для данного вида перевозок создаёт возможность для Палаты устанавливать произвольные условия доступа к рынку нерегулярных перевозок, что является самостоятельным коррупциогенным фактором.

5.2.2. Широта дискреционных полномочий Палаты при определении условий членства и его прекращения

Статья 29-1 пункт 4 передаёт определение «условий и порядка приобретения и утраты членства (участия) в Палате автоперевозчиков» уставу данной Палаты. Подпункт 5) пункта 1 статьи 29-6 наделяет Палату правом «приостанавливать и прекращать членство (участие)

в Палате автоперевозчиков по основаниям, предусмотренным настоящим Законом, уставом Палаты автоперевозчиков или иным документом, утверждённым решением общего собрания». При обязательном членстве в Палате как условии осуществления деятельности по перевозке широкие дискреционные полномочия Палаты по определению условий членства и его прекращения создают возможность для коррупционного злоупотребления: отказ в членстве или его прекращение могут использоваться как инструмент давления на перевозчиков или устранения конкурентов. Формулировка «или иным документом» особенно опасна с антикоррупционной точки зрения, поскольку позволяет Палате устанавливать основания для фактического отстранения перевозчика от рынка в любом документе без законодательных ограничений. Рекомендуется закрепить в Законе исчерпывающий перечень оснований для отказа в членстве и его прекращения, исключив отсылку на «иной документ».

5.2.3. Ограничение государственного контроля только проверкой членства

Статья 25-3 пункт 1 Закона «О транспорте» устанавливает, что «транспортный контроль при осуществлении государственного контроля в отношении членов (участников) Палаты автоперевозчиков осуществляется только в части подтверждения их членства (участия)». Сведение государственного транспортного контроля к проверке одного формального факта — членства в СРО — при одновременной передаче содержательного контроля самой Палате создаёт коррупциогенный риск: Палата, осуществляя контроль за своими членами, может избирательно применять контрольные полномочия, «закрывая глаза» на нарушения аффилированных перевозчиков и жёстко преследуя «нежелательных» членов. Рекомендуется сохранить государственный контроль в части безопасности перевозок, режима труда и отдыха водителей, технического состояния транспортных средств, ограничив роль Палаты внутренним мониторингом соблюдения её собственных правил и стандартов.

5.2.4. Передача порядка контроля внутренним правилам СРО

Статья 25-3 пункт 3 устанавливает, что «порядок и сроки проведения контроля членов (участников) саморегулируемых организаций регулируются в соответствии с Законом Республики Казахстан «О саморегулировании», а также правилами данных саморегулируемых организаций». Передача регулирования порядка и сроков контроля внутренним правилам СРО без установления в Законе минимальных процедурных гарантий для проверяемых лиц создаёт возможность для произвольного применения контрольных процедур: Палата может устанавливать удобные для себя сроки и порядок проверок, лишая членов возможности эффективно защищать свои права. Рекомендуется установить в Законе минимальные гарантии: уведомление о проверке, право на ознакомление с материалами, право на обжалование результатов.

5.2.5. Широкий диапазон членских взносов без критериев дифференциации

Статья 29-3 пункт 2 устанавливает диапазон ежемесячных членских взносов для операторов информационно-диспетчерских служб: «при обслуживании от десяти тысяч до пятидесяти тысяч автотранспортных средств — не менее пятикратного и не более семидесятикратного размера МРП». Широкий диапазон (5–70 МРП) при отсутствии чётких критериев дифференциации внутри диапазона создаёт возможность для произвольного

установления размера взносов: Палата может устанавливать максимальные взносы для «нежелательных» операторов и минимальные — для аффилированных. Рекомендуется установить в Законе чёткие критерии дифференциации взносов внутри установленного диапазона и предусмотреть механизм независимого контроля за их обоснованностью.

5.2.6. Меры имущественной ответственности, определяемые правилами Палаты

Статья 29-4 пункт 2 устанавливает, что «порядок использования мер обеспечения имущественной ответственности определяется правилами Палаты автоперевозчиков». Передача определения порядка применения мер имущественной ответственности внутренним правилам частной организации без законодательных рамок создаёт возможность для произвольного применения данных мер: Палата может использовать механизм имущественной ответственности как инструмент давления на «нежелательных» членов. Рекомендуется установить в Законе чёткие рамки мер обеспечения имущественной ответственности, прямо исключив возможность их применения в форме, влекущей лишение имущества без судебного решения.

5.2.7. Основания исключения Палаты из реестра без чётких процедурных гарантий

Статья 29-2 пункт 3 устанавливает, что «при несоответствии документов, поданных Палатой автоперевозчиков, требованиям пункта 2 настоящей статьи и (или) предоставления недостоверной информации, данная Палата автоперевозчиков исключается уполномоченным органом из реестра». Норма не устанавливает перечень документов, несоответствие которых влечёт исключение; не предусматривает процедуры уведомления и возможности устранения нарушений; не закрепляет право на обжалование. Отсутствие процедурных гарантий создаёт возможность для произвольного применения данной нормы уполномоченным органом. Рекомендуется уточнить перечень оснований и предусмотреть процедуру уведомления с возможностью устранения нарушений до применения меры.

5.2.8. Отсутствие внешних стандартов предотвращения конфликта интересов

Статья 29-6 пункт 3 устанавливает, что «меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов в саморегулировании устанавливаются уставом, правилами и стандартами Палаты автоперевозчиков». Полная передача вопроса предотвращения конфликта интересов на усмотрение самой Палаты не обеспечивает внешнего контроля за объективностью её решений, затрагивающих права перевозчиков. Рекомендуется установить в Законе минимальные требования к механизмам предотвращения конфликта интересов в Палате, в том числе обязательное участие независимых членов в органах управления.

5.2.9. Наделение Палаты публично-правовыми функциями по организации международных перевозок

Подпункт 1) статьи 29-7 наделяет Палату автоперевозчиков полномочием «организовывать регулярные международные автомобильные перевозки пассажиров и багажа, согласовывать расписание движения по маршрутам указанных перевозок». Данные функции носят публично-правовой характер и традиционно относятся к компетенции государственных органов. Наделение ими частной организации без чёткого законодательного основания и без механизмов внешнего контроля создаёт риск

злоупотреблений при организации международных перевозок. Рекомендуется проверить наличие законодательного основания для наделения Палаты данными полномочиями и предусмотреть механизм государственного надзора за их осуществлением.

5.2.10. Обязательность соблюдения правил и стандартов Палаты без законодательных рамок

Пункт 4 статьи 22 обязывает перевозчиков «обеспечить исполнение правил и стандартов Палаты автоперевозчиков, членами (участниками) которой они являются». Правила и стандарты Палаты не являются нормативными правовыми актами, не проходят государственную регистрацию и могут изменяться по усмотрению Палаты без публичного обсуждения. Обязательность соблюдения таких актов без законодательных рамок их содержания создаёт возможность для Палаты устанавливать произвольные требования к перевозчикам, используя механизм «правил и стандартов» как инструмент давления. Рекомендуется установить в Законе минимальные требования к содержанию правил и стандартов Палаты, а также обязательность их публичного обсуждения перед принятием.

VI. Гендерная экспертиза

6.1. Гендерный профиль законопроекта

Законопроект является формально гендерно-нейтральным: он не содержит норм, прямо устанавливающих различный правовой режим для мужчин и женщин. Вместе с тем Законопроект регулирует сферу, характеризующуюся высокой степенью гендерной сегрегации: автомобильные перевозки традиционно являются преимущественно «мужской» отраслью. Введение обязательного членства в Палате автоперевозчиков с фиксированными взносами и обязательными требованиями создаёт риски косвенной дискриминации для женщин, занятых в секторе платформенной занятости (такси), поскольку не учитывает особенности их трудового поведения (совмещение с неоплачиваемым домашним трудом, неполная занятость). По итогам гендерной экспертизы общее гендерное воздействие Законопроекта оценивается как отрицательное.

6.2. Выявленные проблемы

Косвенная дискриминация при обязательном членстве для самозанятых. Пункт 1 статьи 26 устанавливает, что «физические лица, осуществляющие деятельность по оказанию услуг или выполнению работ с использованием интернет-платформ и (или) мобильных приложений платформенной занятости, перед началом осуществления деятельности в качестве перевозчика такси обязаны стать членами (участниками) Палаты автоперевозчиков». Данная норма формально нейтральна, однако создаёт риск косвенной дискриминации по признаку пола: женщины, работающие в такси через платформы с гибким графиком (совмещая с уходом за детьми или иными семейными обязанностями), могут оказаться в непропорционально невыгодном положении по сравнению с мужчинами, для которых занятость в такси является основной. Статья 14 пункт 2 Конституции РК запрещает дискриминацию по мотивам пола. Рекомендуется предусмотреть упрощённый или льготный порядок вступления для самозанятых лиц, имеющих социальные обязательства (уход за детьми, инвалидами).

Косвенная дискриминация через систему фиксированных взносов. Статья 29-3 пункт 2 устанавливает, что «для перевозчиков такси — не менее одной трети части и не более двухкратного размера МРП за каждое автотранспортное средство». Фиксированный взнос за каждое транспортное средство непропорционально обременяет лиц с неполной занятостью: женщина, работающая в такси несколько часов в неделю, уплачивает тот же взнос, что и мужчина, работающий полный рабочий день. Это создаёт экономический барьер, который может вытеснить женщин с гибким графиком из сектора платформенной занятости в такси. Рекомендуется установить размер взноса в зависимости от дохода или фактически отработанного времени для физических лиц — перевозчиков такси.

Отсутствие гендерного баланса в органах управления Палаты. Статья 29-5 пункт 6 устанавливает состав коллегиального органа управления Палаты без каких-либо требований к гендерному балансу. Учитывая, что Палате передаются государственные функции (организация маршрутов, распределение маршрутов), отсутствие требований к гендерному представительству в её органах управления означает, что интересы женщин-перевозчиков могут не учитываться при принятии ключевых решений. Рекомендуется включить норму о соблюдении гендерного баланса (не менее 30% лиц другого пола) в коллегиальном органе управления Палаты.

Лингвистический дефект — маскулиноцентричность текста. Текст Законопроекта использует термины «перевозчик», «водитель», «председатель», «учредитель» исключительно в мужском роде, что создаёт впечатление исключительной принадлежности сферы мужчинам и не соответствует требованиям гендерно-нейтрального языка. Рекомендуется использовать нейтральные конструкции («лицо, осуществляющее перевозки») или дублирование терминов.

6.3. Оценка гендерного воздействия

Введение обязательного членства и фиксированных взносов в традиционно «мужском» секторе может стать барьером для женщин, которые начали входить в этот рынок через платформенную занятость (такси) благодаря гибкому графику. Доступ к рынку (ресурс дохода) теперь обусловлен членством в СРО; отсутствие льгот для лиц с семейными обязанностями ограничивает доступ женщин к экономическим ресурсам. Законопроект не направлен на разрушение стереотипов о «мужских» профессиях, а закрепляет текущую структуру управления без учёта гендерного баланса.

6.4. Рекомендации по гендерному совершенствованию

Рекомендуется дифференцировать членские взносы для физических лиц (самозанятых), предусмотрев понижающие коэффициенты для лиц, работающих менее определённого количества часов в месяц. Необходимо закрепить принцип гендерного представительства в коллегиальном органе управления Палаты. Следует дополнить обязанность Палаты по ведению реестра членов требованием о сборе и публикации деперсонализированных статистических данных с разбивкой по полу. Рекомендуется провести лингвистическую правку текста для обеспечения гендерной нейтральности.

VII. Делегирующие и отсылочные нормы

№	Статья	Кому делегирует	Что делегирует	Рамки в Законе	Оценка
1	Ст. 21 п. 2-1	Палата автоперевозчиков	Порядок организации и распределения маршрутов регулярных международных и межобластных перевозок	Не установлены	Существенный дефект
2	Ст. 24	Палата автоперевозчиков	Порядок организации нерегулярных перевозок	Не установлены	Существенный дефект
3	Ст. 26 п. 2 пп. 1)	Палата автоперевозчиков	Требования к оборудованию такси	Не установлены	Существенный дефект
4	Ст. 21 п. 7	Палата автоперевозчиков	Исключения из запрета на передачу маршрута	Не установлены	Существенный дефект
5	Ст. 29-1 п. 4	Устав Палаты	Условия и порядок приобретения и утраты членства	Не установлены	Существенный дефект
6	Ст. 29-4 п. 2	Правила Палаты	Порядок использования мер имущественной ответственности	Не установлены	Существенный дефект
7	Ст. 29-6 п. 1 пп. 5)	Устав/иной документ Палаты	Основания приостановления и прекращения членства	Частично в Законе	Существенный дефект
8	Ст. 29-6 п. 2 пп. 6)	Законы РК / устав / иной документ	Порядок предоставления информации государственным органам	Не установлены	Замечание
9	Ст. 25-3 п. 3	Правила СРО	Порядок и сроки проведения контроля членов	Частично (Закон «О саморегулировании»)	Замечание
10	Ст. 29-3 п. 2	Устав Палаты	Конкретный размер взносов внутри диапазона	Диапазон установлен в Законе	Предложение

Вывод: Из десяти выявленных делегирующих норм восемь делегируют существенные вопросы (условия доступа к рынку, порядок организации перевозок, требования к деятельности) без установления в Законе содержательных критериев и рамок. Шесть норм делегируют регулирование ключевых вопросов рынка перевозок внутренним актам частной организации, не являющимся нормативными правовыми актами. Три нормы фактически делегируют ограничения прав субъектов предпринимательства на подзаконный (внутриорганизационный) уровень, что не согласуется с конституционным принципом установления ограничений свободы предпринимательства исключительно законом.

VIII. Переходные и заключительные положения

- **Срок введения в действие:** поэтапный — основная часть по истечении шестидесяти календарных дней после первого официального опубликования; отдельные нормы (в части нерегулярных перевозок и такси) — с 1 января 2025 года.
- **Отменяемые акты:** прямо не перечислены; вместо этого предусмотрено признание недействительными ранее выданных разрешительных документов (свидетельств, разрешений, лицензий, уведомлений) — дефект, поскольку перечень отменяемых актов должен быть явно указан.
- **Переходный период:** предусмотрен частично — установлен срок для заключения новых договоров с Палатой (120 календарных дней или 60 дней после регистрации первой Палаты), однако не гарантирована операционная готовность Палаты к этому моменту.
- **Ретроактивность:** нормы о признании недействительными ранее выданных разрешительных документов создают риск ретроактивного ограничения прав субъектов, получивших документы до принятия Закона.
- **Срок приведения подзаконных актов:** не указан — существенный дефект, поскольку Законопроект предполагает разработку значительного числа подзаконных актов (правила и стандарты Палаты, порядок ведения реестра и др.), однако срок их принятия не установлен.
- **Правовой вакуум:** существует — при аннулировании разрешительных документов до момента операционной готовности Палаты перевозчики могут оказаться в ситуации, когда старые разрешения недействительны, а новый механизм недоступен.
- **Обязанности без установленных сроков:** выявлена обязанность Палаты принять «иные вопросы, принятие решений по которым отнесено к исключительной компетенции общего собрания» без установления срока исполнения, что не соответствует требованиям АППК РК о завершении административной процедуры в установленный срок.

IX. Выводы

1. **Концепция Законопроекта** содержит системные конституционно-правовые риски. Переход от государственного регулирования к обязательному саморегулированию сам

по себе не противоречит Конституции РК, однако конкретная модель, избранная разработчиками, — передача ключевых публично-правовых функций (распределение маршрутов, организация перевозок, контроль) частной организации без законодательных рамок и при обязательном членстве как условия допуска к рынку — создаёт серьёзные риски нарушения статьи 26 Конституции РК.

2. **Конституционность:** выявлено одиннадцать зон конституционного риска. Наиболее серьёзными являются: ограничение свободы предпринимательства через обязательное членство в единственной частной организации (ст. 26 п. 4 Конституции); передача регламентации порядка организации перевозок и распределения маршрутов внутренним актам Палаты (ст. 26 п. 4 Конституции); аннулирование ранее выданных разрешительных документов без компенсационного механизма (ст. 26 п. 3 Конституции).
3. **Системная интеграция:** выявлено двенадцать дефектов системной интеграции, в том числе две иерархические коллизии с Предпринимательским кодексом РК, три бланкетные нормы без достаточного внешнего ориентира, четыре пробела (в санкционном регулировании, антимонопольных гарантиях, процедуре исключения из реестра, переходном механизме), два риска временной несогласованности. Наиболее острой является коллизия с Предпринимательским кодексом РК в части фактической замены государственного контроля частным контролем Палаты.
4. **Юридико-техническое качество:** оценивается как низкое. Выявлено двадцать семь дефектов юридической техники, в том числе: четыре нормы без санкций, грубая орфографическая ошибка в юридически значимом количественном параметре, правовой вакуум при аннулировании разрешений, внутреннее противоречие в переходных положениях, семь дефектов внутренней согласованности, множественные грамматические, пунктуационные и синтаксические ошибки.
5. **Антикоррупционная оценка:** выявлено десять коррупциогенных факторов с общим статусом риска «высокий». Основными факторами являются: передача функции распределения маршрутов частной организации без законодательных критериев; широкие дискреционные полномочия Палаты при определении условий членства и его прекращения; ограничение государственного контроля только проверкой членства; широкий диапазон взносов без критериев дифференциации.
6. **Гендерное воздействие:** оценивается как отрицательное. Выявлены два случая возможной косвенной дискриминации (барьеры для самозанятых женщин через обязательное членство и фиксированные взносы), два лингвистических и структурных замечания (маскулиноцентричность текста, отсутствие гендерного баланса в органах управления).
7. **Делегирующие нормы:** из десяти выявленных делегирующих норм восемь делегируют существенные вопросы без законодательных рамок, что является системным дефектом Законопроекта.
8. **Переходные положения:** содержат существенный дефект — правовой вакуум при аннулировании разрешительных документов без гарантии операционной готовности Палаты; не указан срок приведения подзаконных актов в соответствие с Законом; не перечислены отменяемые акты.

9. **Общая оценка:** в представленной редакции Законопроект не может быть рекомендован к принятию без существенной доработки. Концептуальная идея передачи функций в саморегулирование заслуживает поддержки, однако её реализация требует принципиального пересмотра в части: установления законодательных рамок для деятельности Палаты; сохранения государственного контроля в части безопасности перевозок; обеспечения конституционно допустимого механизма ограничения свободы предпринимательства.

Х. Рекомендации

10. Закрепить в Законе исчерпывающие критерии распределения маршрутов регулярных международных и межобластных перевозок (основания, конкурсные принципы, прозрачность, сроки, основания отказа, порядок обжалования), исключив передачу данной функции в «правила и стандарты Палаты» без законодательной рамки (ст. 21 п. 2-1).
11. Закрепить в Законе минимальные обязательные элементы порядка организации нерегулярных перевозок (регистрация рейса, требования к перевозчику, основания отказа, контрольные параметры), предоставив Палате право детализировать процедуру в рамках законодательно установленных параметров (ст. 24).
12. Закрепить в Законе или в подзаконном акте уполномоченного государственного органа минимальные обязательные технические требования к такси, предоставив Палате право устанавливать лишь дополнительные стандарты сверх законодательного минимума (ст. 26 п. 2 пп. 1)).
13. Установить в Законе исчерпывающий перечень случаев, в которых допускается передача права обслуживания маршрута третьим лицам, исключив делегирование данного вопроса в правила Палаты (ст. 21 п. 7).
14. Закрепить в Законе исчерпывающий перечень оснований для отказа в членстве, приостановления и прекращения членства в Палате, исключив отсылку на «иной документ» (ст. 29-1 п. 4, ст. 29-6 п. 1 пп. 5)).
15. Сохранить государственный контроль в части безопасности перевозок, режима труда и отдыха водителей, технического состояния транспортных средств, ограничив роль Палаты внутренним мониторингом соблюдения её собственных правил и стандартов (ст. 25-3 п. 1, ст. 19-2 п. 5, ст. 19-7).
16. Ограничить контрольные полномочия Палаты соблюдением её собственных правил и стандартов, исключив из компетенции Палаты контроль за соблюдением государственного законодательства как такового (ст. 29-7 пп. 7)).
17. Установить в Законе минимальные процедурные гарантии для членов при проведении контроля Палатой: уведомление о проверке, право на ознакомление с материалами, право на обжалование результатов (ст. 25-3 п. 3).
18. Установить в Законе чёткие рамки мер обеспечения имущественной ответственности, прямо исключив возможность их применения в форме, влекущей лишение имущества без судебного решения (ст. 29-4 п. 2).
19. Дополнить Законопроект изменениями в КоАП РК, устанавливающими ответственность за осуществление перевозок без членства в Палате, за заключение

договоров агрегатором с перевозчиками — не членами Палаты, а также за нарушение правил и стандартов Палаты (ст. 7 п. 5-6, ст. 22 п. 4, ст. 26 п. 1, п. 4).

20. Добавить в Законопроект антимонопольные гарантии: недискриминационный порядок вступления в Палату, запрет необоснованного отказа в членстве, прозрачность расчёта взносов, механизм контроля на предмет ограничения конкуренции (ст. 29-1 п. 2).
21. Детализировать процедуру исключения Палаты из реестра: установить орган, уполномоченный фиксировать факт нарушения, предусмотреть уведомление Палаты, срок для устранения нарушений и порядок обжалования решения об исключении (ст. 29-2 п. 3, п. 4).
22. Установить в Законе чёткие критерии дифференциации взносов внутри установленного диапазона и предусмотреть механизм независимого контроля за их обоснованностью (ст. 29-3 п. 2).
23. Установить в Законе минимальные требования к механизмам предотвращения конфликта интересов в Палате, в том числе обязательное участие независимых членов в органах управления (ст. 29-6 п. 3).
24. Привязать прекращение действия разрешительных документов к факту операционной готовности Палаты: наличие реестра, утверждённых правил, функционирующей информационной системы, заключённых договоров (ст. 2 п. 6, п. 7).
25. Предусмотреть компенсационный механизм для перевозчиков, чьи разрешительные документы аннулируются, либо установить достаточный переходный период (ст. 2 п. 6, п. 7).
26. Дополнить пункт 2 статьи 2 временной редакцией пункта 6 статьи 7 (для диспетчерских служб и агрегаторов) на период до 1 января 2025 года.
27. Перенести изменения в части статуса такси-перевозчиков (платформенная занятость) непосредственно в основной законодательный акт (Социальный кодекс РК или иной постоянно действующий закон), исключив внесение изменений в переходный Закон от 20.04.2023.
28. Установить в Законе базу расчёта для требований к численности членов Палаты: «от общего числа автотранспортных средств, осуществляющих данный вид перевозок на территории Республики Казахстан по данным уполномоченного органа» (ст. 29-1 п. 1).
29. Исправить орфографическую ошибку «трёхсотсоткратного» на «трёхсоткратного» в статье 29-3 абзаце 9.
30. Исправить опечатку в реквизитах Закона «О транспорте» («сентября» → «сентября»).
31. Исправить грамматическое несогласование в подпункте 1) пункта 2 статьи 26 («оборудованный» → «оборудованное»).
32. Исправить пунктуационную ошибку в подпункте 4) пункта 5 статьи 1 (добавить закрывающую скобку: «членами (участниками) Палаты»).
33. Исправить пунктуационную ошибку в абзаце двадцать втором статьи 19-7 (добавить запятую: «предусмотренные настоящей статьёй, не применяются»).
34. Исправить синтаксическую ошибку в статье 29-2 пункте 2 подпункте 3) (перенести причастный оборот: «перед потребителями товаров (работ, услуг), произведённых её членами (участниками), и иными лицами»).
35. Исправить грамматическое несогласование в подпункте 1) статьи 29-7 («согласовывают» → «согласовывает»).

36. Разграничить полномочия по согласованию и утверждению расписания международных перевозок в подпунктах 1) и 3) статьи 29-7.
37. Установить в Законе конкретный перечень государственных органов, которым Палата обязана предоставлять информацию, состав информации и периодичность её предоставления (ст. 29-6 п. 2 пп. 6)).
38. Дифференцировать членские взносы для физических лиц — самозанятых перевозчиков такси, предусмотрев понижающие коэффициенты для лиц с неполной занятостью (ст. 29-3 п. 2).
39. Закрепить принцип гендерного представительства (не менее 30% лиц другого пола) в коллегиальном органе управления Палаты (ст. 29-5 п. 6).
40. Дополнить обязанность Палаты по ведению реестра членов требованием о сборе и публикации деперсонализированных статистических данных с разбивкой по полу (ст. 29-6 п. 2 пп. 2)).
41. Провести лингвистическую правку текста для обеспечения гендерной нейтральности терминологии.
42. Указать в заключительных положениях Законопроекта срок приведения подзаконных актов в соответствие с Законом.
43. Привести строку 260 приложения 2 Закона «О разрешениях и уведомлениях» в полное соответствие со структурой приложения, заполнив все графы.
44. Уточнить, что вступительный взнос не должен превышать максимальный размер ежемесячного членского взноса, установленного для соответствующей категории членов (ст. 29-3 п. 1).

Заключение: В представленной редакции Законопроект не может быть рекомендован к принятию без существенной доработки. Концептуальная идея передачи отдельных государственных функций в саморегулирование заслуживает поддержки как направление снижения административной нагрузки на бизнес, однако её конкретная реализация в Законопроекте содержит системные конституционно-правовые риски, иерархические коллизии с Предпринимательским кодексом РК, значительное число коррупциогенных факторов и дефектов юридической техники. Законопроект может быть рекомендован к принятию при условии устранения всех указанных замечаний, прежде всего в части: установления законодательных рамок для деятельности Палаты; сохранения государственного контроля в части безопасности перевозок; обеспечения конституционно допустимого механизма ограничения свободы предпринимательства; синхронизации с КоАП РК в части санкций; устранения правового вакуума в переходных положениях.