

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
газоснабжения и бережливого потребления товарного газа»**

*(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 газоснабжения и бережливого потребления товарного газа» (далее — Законопроект). Документ носит характер комплексного законодательного акта, вносящего изменения и дополнения одновременно в четыре действующих закона: Закон РК от 1 марта 2011 года «О государственном имуществе», Закон РК от 9 января 2012 года «О газе и газоснабжении», Закон РК от 27 декабря 2018 года «О естественных монополиях» и Закон РК от 4 декабря 2015 года «О государственных закупках». Законопроект направлен на централизацию управления единой системой газоснабжения, установление механизма безвозмездной передачи объектов газовой инфраструктуры, созданных за счёт бюджетных средств, национальному оператору, уточнение классификации потребителей товарного газа, а также на расширение финансовой самостоятельности субъектов естественных монополий в газовой сфере.

1.2. Предмет и цель экспертизы

Настоящее заключение представляет собой результат комплексной правовой экспертизы Законопроекта, включающей: конституционно-правовой анализ на предмет соответствия нормам Конституции Республики Казахстан, прежде всего в части гарантий права собственности и принципа резерва закона; системно-интеграционный анализ на предмет согласованности с действующим законодательством, выявления межзаконодательных коллизий и пробелов; юридико-техническую экспертизу на предмет соответствия требованиям Закона РК «О правовых актах»; антикоррупционную экспертизу на предмет наличия коррупциогенных факторов; а также гендерную экспертизу на предмет соответствия принципу равных прав и возможностей.

1.3. Нормативно-методологическая основа экспертизы

- Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями);
- Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 года;
- Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года;
- Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года;
- Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах»;
- Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V «О противодействии коррупции»;
- Закон Республики Казахстан от 8 декабря 2016 года № 44-VI «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин»;
- Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV «О государственном имуществе»;
- Закон Республики Казахстан от 9 января 2012 года «О газе и газоснабжении»;
- Закон Республики Казахстан от 27 декабря 2018 года «О естественных монополиях»;
- Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года «О государственных закупках»;

- Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- Методология проведения гендерной экспертизы проектов НПА РК.

II. Конституционно-правовая экспертиза

2.1. Соответствие общим конституционным принципам

В целом концепция Законопроекта — централизация управления газовой инфраструктурой, созданной за счёт бюджетных средств, и передача её национальному оператору — не противоречит конституционным основам государственного управления и принципу служения собственности общественному благу, закреплённому в пункте 2 статьи 6 Конституции РК. Вместе с тем ряд конкретных норм Законопроекта порождает конституционно-правовые вопросы, требующие отдельного рассмотрения.

2.2. Делегирование вопросов, связанных с правом собственности, на подзаконный уровень

Серьёзный конституционно-правовой вопрос вызывает объём делегирования нормотворческих полномочий в сфере имущественных отношений. Новая статья 119-4 Закона «О государственном имуществе» устанавливает, что объекты единой системы снабжения товарным газом «безвозмездно передаются местными исполнительными органами в порядке, определяемом уполномоченным органом по государственному планированию». Аналогичная конструкция воспроизведена в пункте 7 статьи 12 Закона «О газе и газоснабжении», согласно которому проектная документация «подлежит обязательному согласованию... в порядке, установленном уполномоченным органом».

Пункт 2 статьи 6 Конституции РК прямо устанавливает, что «субъекты и объекты собственности, объём и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом». Это конституционное требование формирует так называемый резерв закона в сфере имущественных отношений: существенные условия, влияющие на объём прав участников имущественных отношений, должны быть закреплены на уровне самого закона, а не делегированы подзаконному регулированию. Делегирование уполномоченному органу права определять «порядок» безвозмездной передачи государственного имущества создаёт риск того, что подзаконный акт фактически установит условия, влияющие на объём прав участников отношений — в частности, сроки, основания приостановления передачи, перечень передаваемых объектов, — что относится к резерву закона. Ни в одной из анализируемых норм не установлены содержательные рамки делегирования: предмет, пределы дискреции уполномоченного органа, сроки принятия подзаконного акта.

Рекомендуется перенести на уровень самого Закона материально-правовые критерии передачи (перечень передаваемых объектов, условия передачи, порядок оформления прав, распределение бремени содержания до передачи), оставив уполномоченному органу лишь процедурную детализацию.

2.3. Принудительное отчуждение имущества частных лиц в пользу газораспределительной организации

Наиболее острый конституционно-правовой вопрос связан с нормой пункта 9 статьи 8 Закона «О газе и газоснабжении» в редакции Законопроекта. Согласно абзацу второму данного пункта, объекты газораспределительной системы, построенные лицами, не являющимися газораспределительными организациями, «подлежат передаче в её собственность при возмещении расходов, связанных со строительством объектов газораспределительной системы, за счёт подключения к нему газопотребляющих систем потребителей».

Статья 235 пункта 2 Гражданского кодекса РК устанавливает, что «отчуждение имущества от собственника другому лицу помимо воли собственника не допускается, кроме случаев, предусмотренных настоящим Кодексом». Данная норма формирует закрытый перечень оснований принудительного перехода права собственности: реквизиция, национализация, принудительное изъятие для государственных нужд и иные случаи, прямо предусмотренные ГК РК. Анализируемая норма Законопроекта устанавливает новое основание принудительного перехода права собственности — не предусмотренное ГК РК, а закреплённое в отраслевом законе. По своей правовой природе это возмездное принудительное отчуждение, поскольку «возмещение расходов» осуществляется не непосредственно газораспределительной организацией, а опосредованно — за счёт будущих подключений потребителей, что само по себе не гарантирует полного и своевременного возмещения.

На практике данная норма означает следующее: застройщик или иное лицо, вложившее собственные средства в строительство объекта газораспределительной системы, обязано передать его газораспределительной организации, не получив немедленной компенсации, а лишь право на будущее возмещение из неопределённого источника. Это создаёт риск фактического лишения собственника имущества без надлежащей и своевременной компенсации, что не согласуется с конституционными гарантиями права собственности.

Рекомендуется либо прямо предусмотреть в ГК РК данное основание перехода права собственности, либо заменить механизм принудительной передачи договорной конструкцией с чётко определёнными условиями, сроками и порядком возмещения расходов.

2.4. Безвозмездная передача бюджетных объектов национальному оператору

Пункт 9 статьи 12 Закона «О газе и газоснабжении» в редакции Законопроекта устанавливает, что объекты единой системы снабжения товарным газом, строительство которых финансируется из государственного бюджета, «подлежат безвозмездной передаче национальному оператору в течение одного года со дня ввода в эксплуатацию».

Аналогичная норма для ранее введённых объектов содержится в пункте 3-1 статьи 34 того же Закона.

Поскольку речь идёт об объектах, созданных за счёт государственного бюджета и находящихся в государственной собственности, применение статьи 235 ГК РК в части запрета принудительного отчуждения имущества помимо воли собственника здесь менее очевидно: государство как собственник вправе распоряжаться своим имуществом. Вместе с тем пункт 2 статьи 6 Конституции РК требует, чтобы объём и пределы прав собственников определялись законом, что предполагает наличие чётких законодательных критериев для принятия решений о распоряжении государственным имуществом. Безвозмездная передача государственного имущества конкретному юридическому лицу — национальному оператору — без установления в законе критериев выбора получателя (в случае альтернативной передачи дочерней организации) и без механизма контроля за использованием переданного имущества создаёт риски для эффективного управления государственной собственностью.

Рекомендуется установить в Законе чёткие критерии выбора получателя при альтернативной передаче, а также механизм контроля за использованием переданных объектов.

2.5. Утверждение норм потребления газа для бытовых потребителей

Подпункт 7-3) статьи 6 Закона «О газе и газоснабжении» в редакции Законопроекта наделяет уполномоченный орган полномочием «утверждать нормы потребления розничной реализации товарного газа для бытовых потребителей, имеющих приборы учёта газа». Утверждение норм потребления для потребителей, имеющих приборы учёта, представляет собой установление ограничений на пользование ресурсом, что косвенно затрагивает имущественные права граждан. Пункт 2 статьи 6 Конституции РК требует, чтобы объём и пределы осуществления собственниками своих прав определялись законом. Наделение уполномоченного органа полномочием устанавливать нормы потребления без закрепления в самом Законе содержательных критериев (методологии расчёта норм, предельных значений, порядка пересмотра) создаёт риск того, что подзаконный акт фактически ограничит права потребителей сверх установленного законом.

Рекомендуется закрепить в Законе содержательные критерии утверждения норм потребления (методологические основы расчёта, предельные значения, периодичность пересмотра), оставив уполномоченному органу лишь техническую детализацию.

2.6. Классификация потребителей по техническому параметру

Подпункты 24) и 30) статьи 1 Закона «О газе и газоснабжении» в редакции Законопроекта устанавливают классификацию потребителей товарного газа на коммунально-бытовых и промышленных в зависимости от технического параметра — предела учёта расхода товарного газа (65 кубических метров в час). Данная классификация непосредственно влияет на правосубъектность субъектов предпринимательства: применяемые тарифы, условия договора, объём обязанностей. Пороговое значение в 65 куб. м/ч не сопровождается в тексте Законопроекта каким-либо методологическим обоснованием или ссылкой на технический регламент, устанавливающий данный параметр. Целесообразно проверить, закреплён ли указанный количественный критерий в вышестоящем акте либо

обоснован ли он методологически, и при необходимости дополнить Закон соответствующей отсылкой.

2.7. Обязательное согласование проектной документации с национальным оператором

Пункт 7 статьи 12 Закона «О газе и газоснабжении» в редакции Законопроекта устанавливает, что задание на проектирование и проектная документация на строительство объектов единой системы снабжения товарным газом «подлежат обязательному согласованию с национальным оператором и (или) организацией... в порядке, установленном уполномоченным органом». Обязательное согласование с национальным оператором — субъектом рынка, а не государственным органом — создаёт потенциальный административный барьер и риск злоупотребления доминирующим положением. Отсутствие в Законе исчерпывающего перечня оснований для отказа в согласовании, предельных сроков и механизма разрешения разногласий означает, что существенные условия реализации права на осуществление строительной деятельности фактически определяются коммерческой организацией по собственному усмотрению. Рекомендуется закрепить в Законе исчерпывающий перечень оснований для отказа в согласовании, предельные сроки рассмотрения и механизм обжалования отказа.

2.8. Использование прибыли субъектов естественных монополий

Подпункт 3-1) пункта 1 статьи 26 Закона «О естественных монополиях» в редакции Законопроекта наделяет субъектов естественных монополий правом «получать прибыль, направляемую на развитие и эффективное функционирование субъекта естественной монополии и иные цели, не запрещённые законодательством Республики Казахстан». Формулировка «иные цели, не запрещённые законодательством» является открытой и не содержит критериев, ограничивающих направление прибыли субъекта естественной монополии. Применительно к субъектам, тарифы которых регулируются государством и формируются за счёт потребителей, неопределённость в части использования прибыли может создавать риски для потребителей и регуляторной прозрачности. Рекомендуется уточнить перечень допустимых направлений использования прибыли либо установить критерии их определения.

III. Системно-интеграционная экспертиза

3.1. Общая оценка системной согласованности

Законопроект затрагивает несколько смежных отраслей законодательства: гражданское право (вещные права, основания перехода права собственности), законодательство о государственном имуществе, отраслевое газовое законодательство, законодательство о естественных монополиях и государственных закупках. Такой межотраслевой характер поправок объективно создаёт повышенный риск системных коллизий и пробелов. По результатам экспертизы Законопроект квалифицируется как **частично интегрированный**: выявлены две потенциальные иерархические коллизии, три коллизии с кодексами и

общими законами, два пробела в регулировании, два случая нечёткого бланкетного делегирования и одно дублирование.

3.2. Корреспондирующие связи и выявленные коллизии

Смежный акт	Точки соприкосновения / коллизии	Оценка
ГК РК, ст. 235 п. 2	Норма ст. 8 п. 9 ЗГГ обязывает передать частно построенные объекты в собственность ГРО; ГК допускает принудительное отчуждение только в случаях, предусмотренных ГК	Возможное нарушение — требует доработки
ГК РК, ст. 235 п. 2	Норма ст. 12 п. 9 ЗГГ устанавливает безвозмездную передачу бюджетных объектов национальному оператору в императивном порядке	Возможное нарушение — требует проверки правового статуса собственника
Закон «О государственном имуществе», ст. 19, 27	Новая ст. 119-4 ЗГМ вводит специальное основание передачи имущества, не соотнесённое с общей системой оснований приобретения/прекращения прав на государственное имущество	Рекомендация — указать на специальный характер основания
Закон «О государственном имуществе», ст. 119-4 vs ст. 12 п. 9 ЗГГ	Одна норма устанавливает порядок передачи, другая — срок, но статус объекта до передачи не урегулирован	Пробел — требует доработки
Закон «О государственном имуществе», ст. 9 п. 2 vs ст. 34 п. 3-1 ЗГГ	Переходная норма для «старых» объектов не соотнесена с общим порядком передачи государственного имущества	Переходный пробел — требует доработки
ПК РК, ст. 163 п. 4, ст. 194 п. 1	Норма ст. 8 п. 8 ЗГГ запрещает одновременную транспортировку газа несколькими ГРО; ПК допускает такие исключения, но требует их обоснования	Рекомендация — обосновать технологическую необходимость
Закон «О естественных монополиях», ст. 24 п. 10 пп. 6) vs ЗГГ ст. 12 п. 7	Освобождение от одного вида согласования по ЗЕМ не соотнесено с введением нового согласования по ЗГГ	Стыковочный пробел — требует разграничения

Строительное законодательство	Согласование ПСД с национальным оператором по ст. 12 п. 7 ЗГГ не соотносено с обязательными строительными экспертизами	Бланкетная / межотраслевая коллизия — требует уточнения
Закон «О государственных закупках» (действующая редакция)	Новый пп. 2) п. 3 ст. 39 ЗГЗ может дублировать или расширять уже существующие исключения из конкурентных процедур	Возможное дублирование — требует сверки
Закон «О правовых актах»	Бланкетные нормы ст. 119-4 ЗГМ и ст. 12 п. 7 ЗГГ не содержат рамок делегирования	Нечёткое делегирование — требует конкретизации

Наиболее существенные коллизии требуют развёрнутого анализа.

Коллизия с ГК РК по вопросу перехода права собственности на частно построенные объекты. Норма пункта 9 статьи 8 Закона «О газе и газоснабжении» создаёт специальную модель: частное лицо строит объект газораспределительной системы, объект эксплуатирует газораспределительная организация, затем объект «подлежит передаче в её собственность при возмещении расходов... за счёт подключения к нему газопотребляющих систем потребителей». Данная конструкция описывает экономическую модель, однако не раскрывает вещно-правового механизма перехода права собственности: не определены момент возникновения обязанности передать, порядок оценки и выплаты возмещения, последствия отказа сторон, порядок государственной регистрации перехода права. Статья 235 пункта 2 ГК РК требует ясного основания перехода права собственности. Отсутствие полного вещно-правового механизма создаёт системную несогласованность с ГК РК и риск правовой неопределённости при правоприменении.

Пробел в регулировании статуса объектов до их передачи. Законопроект одновременно вносит новую статью 119-4 в Закон «О государственном имуществе» (устанавливает порядок передачи) и новый пункт 9 статьи 12 Закона «О газе и газоснабжении» (устанавливает срок передачи — один год). Однако ни одна из норм не регулирует статус объекта в переходный период до его передачи: кто несёт бремя содержания, кто отвечает за аварии, кто оформляет права на недвижимость. Для объектов, введённых в эксплуатацию до 31 декабря 2024 года и подлежащих передаче до 31 декабря 2026 года (пункт 3-1 статьи 34), этот пробел особенно значим, поскольку переходный период может составить до двух лет.

Стыкочный пробел между согласованиями по ЗЕМ и ЗГГ. Законопроект одновременно освобождает субъектов естественных монополий в газовой сфере от требования согласования проекта строительства по подпункту 6) пункта 10 статьи 24 Закона «О естественных монополиях» (при подключении к объектам, финансируемым из

бюджета) и вводит обязательное согласование проектной документации с национальным оператором по пункту 7 статьи 12 Закона «О газе и газоснабжении». Без прямого указания на соотношение этих двух видов согласований на практике возникнет вопрос: отменяется ли одно согласование полностью, или просто меняется субъект согласования, или остаются оба для разных целей?

Риск расширительного применения исключения из конкурентных закупок. Новый подпункт 2) пункта 3 статьи 39 Закона «О государственных закупках» устанавливает исключение из конкурентных процедур при «приобретении товаров, работ, услуг по ценам, тарифам, установленным законодательством Республики Казахстан». Формулировка является широкой и потенциально охватывает значительный круг товаров и услуг, что может использоваться для обхода конкурентных процедур закупок. Необходимо уточнить, распространяется ли исключение только на случаи, когда цена или тариф жёстко установлены законом или регулирующим актом, либо и на случаи договорных цен в регулируемых секторах.

Ограничение конкуренции в газораспределении. Норма пункта 8 статьи 8 Закона «О газе и газоснабжении», запрещающая одновременную транспортировку газа по одной газораспределительной системе двумя и более газораспределительными организациями, является специальным ограничением конкуренции. Статья 194 пункта 1 Предпринимательского кодекса РК допускает такие исключения, если они предусмотрены законами Республики Казахстан. Формальной коллизии нет, однако для системной интеграции желательно прямо обосновать в законе цель данного исключения (безопасность, технологическая целостность, единство диспетчеризации, ответственность за эксплуатацию), чтобы исключить спор о чрезмерном ограничении конкуренции.

Требование к газораспределительной организации о наличии системы. Пункт 7 статьи 8 Закона «О газе и газоснабжении» устанавливает, что газораспределительная организация «должна иметь на праве собственности либо на иных законных основаниях газораспределительную систему, непосредственно подключённую к магистральному газопроводу». Данное требование нуждается в проверке на согласованность с действующей моделью допуска субъектов к регулируемой деятельности в сфере газоснабжения и общими нормами о естественных монополиях. Если цель нормы — исключить «виртуальных» газораспределительных организаций, это лучше прямо увязать с требованиями к субъекту естественной монополии и безопасности эксплуатации.

Специальное основание передачи государственного имущества. Новая статья 119-4 Закона «О государственном имуществе» вводит специальное основание безвозмездной передачи государственного имущества, не соотносённое с общей системой оснований приобретения и прекращения прав на государственное имущество, установленной статьями 19 и 27 того же Закона. Для исключения споров о применении общих оснований рекомендуется прямо указать, что передача по статье 119-4 является самостоятельным специальным основанием прекращения и приобретения прав на государственное имущество.

IV. Юридино-техническая экспертиза

4.1. Соответствие требованиям Закона РК «О правовых актах»

4.1.1. Структурные дефекты

Законопроект оформлен как единая статья 1, содержащая поправки ко всем четырём изменяемым законам в виде подразделов. Статья 23 Закона РК «О правовых актах» предполагает, что закон о внесении изменений должен содержать отдельные статьи по каждому изменяемому акту. Хотя данный дефект носит рекомендательный характер и не влечёт недействительности норм, его устранение повысит структурную ясность документа и облегчит правоприменение.

Отдельного внимания заслуживает формула дополнения пункта 2 статьи 83 Закона «О государственном имуществе»: «пункт 2 статьи 83 после слов «119-2,» дополнить словами «119-4,»». Применение формулы «после слов» к нумерованному перечню статей создаёт риск неоднозначности при правоприменении. При вставке в нумерованный перечень статей следует использовать формулу «дополнить статьёй 119-4» с указанием места в перечне.

4.1.2. Дефекты понятийного аппарата

Наиболее существенным терминологическим дефектом является отсутствие определения понятия «бережливое потребление» (или «бережливость»). Данный термин вынесен в наименование самого Законопроекта и введён в подпункт 2) пункта 2 статьи 4 Закона «О газе и газоснабжении» («рациональности и бережливости»), однако нигде в тексте не определён — ни в статье 1 Закона «О газе», ни в иных нормах Законопроекта. Статья 24 Закона РК «О правовых актах» требует, чтобы термины, используемые в НПА, были определены. Отсутствие дефиниции ключевого понятия, вынесенного в наименование закона, является существенным дефектом юридической техники, поскольку лишает норму содержательного наполнения и делает её декларативной.

Определение понятия «техническое сопровождение» размещено в абзаце втором пункта 8 статьи 12 Закона «О газе и газоснабжении» в редакции Законопроекта: «Для целей настоящего Закона под техническим сопровождением понимается обследование и наблюдение за состоянием строительства объектов единой системы снабжения товарным газом». Статья 24 Закона РК «О правовых актах» требует, чтобы определения понятий располагались в статье об основных понятиях. Размещение дефиниции в середине материальной нормы нарушает системность понятийного аппарата и затрудняет применение нормы. Рекомендуется перенести данное определение в статью 1 Закона «О газе и газоснабжении».

4.1.3. Отсылочные и бланкетные нормы

Законопроект содержит несколько бланкетных норм, не обеспечивающих достаточной определённости делегирования. Наиболее показательны два случая.

Новая статья 119-4 Закона «О государственном имуществе» делегирует порядок передачи имущества «уполномоченному органу по государственному планированию» без указания

каких-либо рамок: предмета регулирования, пределов дискреции, сроков принятия подзаконного акта. Аналогичный дефект присутствует в пункте 7 статьи 12 Закона «О газе и газоснабжении»: «в порядке, установленном уполномоченным органом» — без указания органа, вида акта и предмета регулирования. Такое нечёткое делегирование без рамок не вполне согласуется с требованиями к определённости нормативного регулирования.

4.1.4. Дефекты юридической техники в отдельных нормах

Декларативность норм об обязательной передаче объектов. Абзац второй пункта 9 статьи 8 Закона «О газе и газоснабжении» устанавливает, что объекты «подлежат передаче в её собственность», а пункт 9 статьи 12 того же Закона — что объекты «подлежат безвозмездной передаче национальному оператору в течение одного года». Ни одна из этих норм не содержит санкции за неисполнение или механизма принуждения к передаче. Статья 23 Закона РК «О правовых актах» требует, чтобы норма предписания содержала гипотезу, диспозицию и санкцию (или отсылку на неё). Отсутствие санкции делает нормы фактически декларативными: обязанность передать существует, но последствия её неисполнения не определены. Аналогичный дефект присутствует в пункте 3-1 статьи 34 (срок до 31 декабря 2026 года).

Грамматическая неопределённость в пункте 9 статьи 8. Формулировка «за счёт подключения к нему газопотребляющих систем потребителей» содержит местоимение «нему» в единственном числе, тогда как ближайший антецедент — «объекты газораспределительной системы» — стоит во множественном числе. Это создаёт грамматическую неопределённость: к чему именно подключаются потребители — к конкретному объекту или к системе в целом? Данная неточность допускает двоякое толкование и должна быть устранена.

Внутренняя коллизия между пунктом 9 статьи 8 и подпунктом 1-1) пункта 7 статьи 14. Пункт 9 статьи 8 Закона «О газе и газоснабжении» устанавливает **обязанность** передать объект в собственность газораспределительной организации («подлежат передаче»), тогда как новый подпункт 1-1) пункта 7 статьи 14 того же Закона лишь **допускает** отчуждение как исключение из запрета («отчуждения объектов газораспределительной системы в соответствии с пунктом 9 статьи 8»). Императивная обязанность и разрешительное исключение — взаимоисключающие правовые конструкции применительно к одному и тому же действию. Необходимо согласовать формулировки: если передача является обязательной, то подпункт 1-1) должен закреплять именно обязанность, а не допустимость отчуждения.

Неопределённость границы между основной нормой и переходным положением. Пункт 9 статьи 12 Закона «О газе и газоснабжении» устанавливает срок передачи в один год со дня ввода в эксплуатацию для объектов, финансируемых из государственного бюджета. Пункт 3-1 статьи 34 того же Закона устанавливает срок до 31 декабря 2026 года для объектов, введённых в эксплуатацию до 31 декабря 2024 года. Граница между нормами не определена: объекты, введённые в эксплуатацию после принятия Закона, но до 31 декабря 2024 года, формально подпадают под обе нормы одновременно. Необходимо

чёткое разграничение: «введённые в эксплуатацию до дня введения в действие настоящего Закона» — для переходной нормы.

Отсутствие критериев выбора получателя при альтернативной передаче. Статья 119-4 Закона «О государственном имуществе» предусматривает передачу объектов «национальному оператору **или** газотранспортной и (или) газораспределительной организации» без указания критериев выбора получателя. Аналогичная неопределённость присутствует в части второй пункта 9 статьи 12 Закона «О газе и газоснабжении». Кто принимает решение о выборе получателя? По каким критериям? Ответа в тексте нет. Данная неопределённость создаёт широкое усмотрение, которое может использоваться произвольно.

Логически противоречивая конструкция тарифного регулирования. Новая редакция пункта 2 статьи 15 Закона «О естественных монополиях» устанавливает: «Тариф устанавливается сроком на пять и более лет **и (или)** на один год по инициативе субъекта, за исключением случаев, предусмотренных Законом». Конструкция «и (или)» предполагает одновременное или альтернативное применение обоих вариантов, однако тариф не может устанавливаться одновременно на разные сроки. Неясно, при каких условиях применяется каждый из вариантов. Отсылка «за исключением случаев, предусмотренных Законом» без указания конкретных статей создаёт дополнительную неопределённость. Рекомендуются изложить норму в виде чёткой альтернативы с указанием условий применения каждого варианта.

Двойное применение формулы «после слов» в одном предписании. Поправка в подпункт 24-3) Закона «О естественных монополиях» предусматривает двойное применение формулы «после слов ... дополнить словами» в одном предписании. Статья 25 Закона РК «О правовых актах» рекомендует при внесении нескольких изменений в один подпункт излагать его в новой редакции целиком. Двойное применение формулы «после слов» создаёт риск ошибки при правоприменении.

Неоднозначность места вставки в подпункте 35-1). Поправка в подпункт 35-1) Закона «О естественных монополиях» предусматривает дополнение «после слов «исполнительным органам»». Слова «исполнительным органам» могут встречаться в подпункте в разных контекстах. Без приведения более широкого контекста место вставки неоднозначно.

Пробел в механизме реализации исключения из конкурентных закупок. Новый подпункт 2) пункта 3 статьи 39 Закона «О государственных закупках» не сопровождается указанием на перечень видов товаров, работ и услуг, подпадающих под исключение; порядок подтверждения факта регулируемости цены или тарифа; документальное оформление такой закупки. Норма создаёт широкое усмотрение заказчика без процедурных гарантий.

Необходимость верификации перекрёстной ссылки. Поправка дополняет пункт 7 статьи 14 Закона «О газе и газоснабжении» новым подпунктом 1-1). Однако наличие пункта 7 в

действующей редакции статьи 14 требует верификации: если данный пункт отсутствует в действующем тексте, поправка не может быть применена.

V. Антикоррупционная экспертиза

5.1. Методологические рамки

Антикоррупционная экспертиза проведена в соответствии с Методикой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой в соответствии со статьёй 7 Закона РК «О противодействии коррупции». Анализ направлен на выявление норм, создающих условия для коррупции: широкой дискреции без критериев, отсутствия прозрачных процедур, оценочных категорий без ориентиров, бланкетных норм, допускающих произвольное толкование, и конфликтов интересов.

5.2. Выявленные коррупциогенные факторы

5.2.1. Широта дискреционных полномочий без установленных критериев

Наиболее значимым коррупциогенным фактором является наделение газораспределительной организации правом согласования строительства объектов газораспределительной системы без установления исчерпывающего перечня оснований для отказа, сроков рассмотрения и порядка обжалования. Согласно пункту 9 статьи 8 Закона «О газе и газоснабжении», строительство объектов допускается «по согласованию с газораспределительной организацией, к чьей газораспределительной системе планируется подключение таких объектов». Коммерческая организация, наделённая функцией согласования без чётких критериев, получает возможность произвольно блокировать строительство конкурирующих или независимых объектов, что создаёт условия для злоупотреблений. Рекомендуется дополнить норму исчерпывающим перечнем оснований для отказа, предельными сроками рассмотрения и механизмом обжалования.

Аналогичный коррупциогенный фактор присутствует в пункте 7 статьи 12 Закона «О газе и газоснабжении»: обязательное согласование проектной документации с национальным оператором «в порядке, установленном уполномоченным органом» без закрепления в самом Законе исчерпывающих оснований для отказа и предельных сроков. Национальный оператор — коммерческая организация — получает возможность блокировать реализацию проектов без объективных критериев. Материальные критерии (основания отказа, сроки, обжалование) должны быть закреплены на уровне закона, а не делегированы подзаконному акту.

5.2.2. Конфликт интересов при согласовании передачи объектов

Существенный структурный конфликт интересов создаёт норма части второй пункта 9 статьи 12 и пункта 3-1 статьи 34 Закона «О газе и газоснабжении»: объекты могут передаваться «по согласованию с национальным оператором» организациям, в которых национальному оператору прямо принадлежит 50 и более процентов голосующих акций. Национальный оператор одновременно выступает субъектом, дающим согласие, и

бенефициаром передачи объектов своим аффилированным структурам. Пункт 2 статьи 6 Конституции РК требует, чтобы пределы осуществления прав собственников определялись законом, что предполагает наличие чётких, объективных и независимых критериев принятия решений о распоряжении государственным имуществом. Отсутствие таких критериев при совмещении национальным оператором роли согласующего органа и бенефициара создаёт условия для принятия решений в собственных интересах в ущерб публичным. Рекомендуется либо исключить национального оператора из числа согласующих субъектов при передаче объектов его аффилированным структурам, либо установить независимую процедуру согласования.

5.2.3. Принудительное отчуждение без чёткого механизма возмещения

Норма абзаца второго пункта 9 статьи 8 Закона «О газе и газоснабжении» обязывает передать построенные частными лицами объекты в собственность газораспределительной организации «при возмещении расходов, связанных со строительством объектов газораспределительной системы, за счёт подключения к нему газопотребляющих систем потребителей». Отсутствие в норме порядка и методики расчёта возмещаемых расходов создаёт риск занижения компенсации: газораспределительная организация, заинтересованная в минимизации выплат, получает возможность произвольно определять объём возмещения. Рекомендуется установить в Законе или в делегируемом подзаконном акте чёткую методику расчёта возмещаемых расходов, независимую от усмотрения газораспределительной организации.

5.2.4. Неопределённые цели использования прибыли субъектов естественных монополий

Подпункт 3-1) пункта 1 статьи 26 Закона «О естественных монополиях» наделяет субъектов естественных монополий правом направлять прибыль на «иные цели, не запрещённые законодательством Республики Казахстан» — открытая формулировка без каких-либо ограничений. Применительно к субъектам, тарифы которых регулируются государством и формируются за счёт потребителей, неограниченное право распоряжения прибылью может создавать риски нецелевого использования средств, полученных в условиях монопольного положения. Рекомендуется уточнить перечень допустимых направлений использования прибыли субъекта естественной монополии либо установить механизм контроля за её использованием.

5.2.5. Широкое исключение из конкурентных закупочных процедур

Новый подпункт 2) пункта 3 статьи 39 Закона «О государственных закупках» устанавливает исключение из конкурентных процедур при «приобретении товаров, работ, услуг по ценам, тарифам, установленным законодательством Республики Казахстан». Формулировка является широкой и потенциально охватывает значительный круг товаров и услуг, что может использоваться для обхода конкурентных процедур закупок. Отсутствие перечня видов товаров, работ и услуг, подпадающих под данное основание, а также порядка подтверждения факта регулируемости цены или тарифа создаёт широкое усмотрение заказчика. Рекомендуется уточнить перечень товаров, работ и услуг, подпадающих под данное основание, либо установить дополнительные условия его применения.

VI. Гендерная экспертиза

6.1. Гендерный профиль НПА

Анализируемый Законопроект носит преимущественно технико-экономический характер, регулируя вопросы консолидации газовых активов, уточнения категорий потребителей и внедрения принципа бережливости. По результатам экспертизы Законопроект квалифицируется как **гендерно-нейтральный**: прямых норм, устанавливающих различия в правах или обязанностях по признаку пола, не обнаружено. Упоминание принципа гендерного равенства в преамбуле или целях Законопроекта отсутствует; гендерная статистика в обосновании не использована; специальные меры по расширению прав женщин и девочек не предусмотрены.

6.2. Выявленные замечания

Лингвистические маркеры в дефинициях потребителей. Подпункты 24) и 30) статьи 1 Закона «О газе и газоснабжении» в редакции Законопроекта определяют коммунально-бытового и промышленного потребителей как «индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, приобретающие товарный... газ». Данная формулировка составлена в соответствии с традиционной юридической техникой Республики Казахстан, использующей мужской род как универсальный, что формально не является нарушением действующего законодательства. Вместе с тем в целях реализации Концепции семейной и гендерной политики в РК до 2030 года и современных стандартов гендерно-нейтрального языка рекомендуется рассмотреть возможность использования более нейтральных формулировок, подчёркивающих равный статус субъектов предпринимательства независимо от пола, например: «физическое лицо, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, или юридическое лицо».

Косвенное гендерное воздействие норм о потреблении газа. Подпункт 7-3) статьи 6 Закона «О газе и газоснабжении» наделяет уполномоченный орган полномочием утверждать «нормы потребления розничной реализации товарного газа для бытовых потребителей, имеющих приборы учёта газа». Данная норма затрагивает сферу коммунального потребления, где возможен косвенный гендерный эффект: нормы потребления газа непосредственно влияют на ведение домашнего хозяйства, которое в Казахстане по-прежнему преимущественно осуществляется женщинами. В соответствии с пунктом 18 Методики гендерной экспертизы, анализ воздействия норм должен проводиться на основе статистических данных, распределённых по признаку пола. При разработке норм потребления уполномоченному органу рекомендуется учитывать структуру домохозяйств и возможное влияние норм на неоплачиваемый домашний труд для исключения риска косвенной дискриминации по имущественному признаку, который нередко коррелирует с гендерным.

Использование терминов в мужском роде. Весь текст Законопроекта использует термины «потребитель», «застройщик», «собственник» исключительно в мужском роде. В соответствии с пунктом 23 Методики гендерной экспертизы, лингвистический анализ включает проверку использования гендерно-нейтрального языка. В целях соблюдения принципа гендерной чувствительности языка рекомендуется при дальнейшей работе над

текстом рассмотреть возможность использования терминов, не подчёркивающих пол субъекта.

6.3. Оценка гендерного воздействия

Участие женщин и мужчин в отношениях, регулируемых Законопроектом, оценивается как нейтральное: нормы не регулируют доступ к должностям или участие в принятии решений в газовой отрасли. Доступ к товарному газу предоставляется на основании экономических критериев (объём потребления), единых для всех лиц. Законопроект не содержит положений, закрепляющих традиционные гендерные роли. Лингвистический анализ показывает частичное соблюдение стандартов гендерно-нейтрального языка. **Общее гендерное воздействие: нейтральное.**

6.4. Рекомендации

Законопроект соответствует требованиям статьи 14 Конституции РК и Закона РК «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин». Прямых дискриминационных норм не выявлено. Рекомендации носят уточняющий характер: при подготовке подзаконных актов во исполнение данного Закона (в частности, при утверждении норм потребления согласно подпункту 7-3) статьи 6) разработчику рекомендуется провести анализ влияния этих норм на различные типы домохозяйств, включая домохозяйства, возглавляемые женщинами, и многодетные семьи.

VII. Делегирующие и отсылочные нормы

№	Статья	Кому делегирует	Что делегирует	Рамки	Оценка
1	Ст. 119-4 ЗГМ	Уполномоченный орган по государственному планированию	Порядок безвозмездной передачи объектов и ПСД	Не установлены	Нечёткое делегирование — требует конкретизации
2	Ст. 12 п. 7 ЗГГ	Уполномоченный орган	Порядок согласования ПСД с национальным оператором	Не установлены	Нечёткое делегирование — требует конкретизации
3	Ст. 6 пп. 7-3) ЗГГ	Уполномоченный орган	Нормы потребления газа для бытовых потребителей	Частично (ограничено бытовыми потребителями с приборами учёта)	Требует закрепления содержательных критериев

Вывод: Законопроект содержит три делегирующие нормы, из которых две (статья 119-4 ЗГМ и пункт 7 статьи 12 ЗГГ) являются бланкетными без содержательных ориентиров — предмет, пределы дискреции и сроки принятия подзаконных актов не установлены. Одна делегирующая норма (подпункт 7-3) статьи 6 ЗГГ) частично ограничена по предмету,

однако также не содержит методологических критериев. Делегирование существенных вопросов, связанных с имущественными правами и ограничением прав потребителей, на подзаконный уровень без содержательных ориентиров создаёт риск несоответствия принципу резерва закона, закреплённому в подпункте 1) пункта 3 статьи 61 Конституции РК.

VIII. Переходные и заключительные положения

- **Срок введения в действие:** по истечении шестидесяти календарных дней после дня первого официального опубликования (статья 2 Законопроекта).
- **Отменяемые акты:** не указаны.
- **Переходный период:** предусмотрен для объектов, введённых в эксплуатацию до 31 декабря 2024 года, — срок передачи до 31 декабря 2026 года (пункт 3-1 статьи 34 ЗГГ). Граница между переходной нормой и основной нормой пункта 9 статьи 12 не определена чётко.
- **Ретроактивность:** присутствует в части объектов, введённых в эксплуатацию до принятия Закона (пункт 3-1 статьи 34 ЗГГ).
- **Срок приведения подзаконных актов:** не указан — существенный дефект, поскольку ряд норм Законопроекта вступает в силу через 60 дней, тогда как подзаконные акты, необходимые для их реализации (порядок передачи, порядок согласования ПСД), могут быть не приняты к этому моменту.
- **Правовой вакуум:** присутствует — выявлено отсутствие перечня отменяемых актов и указания о приведении действующих НПА в соответствие. Возможен правовой вакуум при наличии ранее действовавшего регулирования в смежных сферах.

IX. Выводы

1. **Концепция Законопроекта** в целом отвечает задаче централизации управления газовой инфраструктурой и повышения эффективности использования объектов, созданных за счёт бюджетных средств. Вместе с тем реализация концепции сопряжена с рядом существенных правовых рисков, требующих устранения до принятия Закона.
2. **Конституционность:** выявлено не менее шести зон конституционно-правового риска. Наиболее серьёзными являются: (а) возможное несоответствие нормы пункта 9 статьи 8 ЗГГ о принудительном отчуждении частных построенных объектов требованиям статьи 235 ГК РК и конституционным гарантиям права собственности; (б) делегирование существенных вопросов имущественных отношений на подзаконный уровень без содержательных критериев; (в) структурный конфликт интересов при согласовании передачи объектов аффилированным структурам национального оператора.
3. **Системная интеграция:** выявлено десять коллизий и пробелов. Наиболее острыми являются: коллизия с ГК РК по вопросу механизма перехода права собственности на частно построенные объекты; пробел в регулировании статуса объектов в переходный период до их передачи; стыковочный пробел между согласованиями по ЗЕМ и ЗГГ; неопределённость границы между основной нормой и переходным положением.

4. **Юридико-техническое качество:** оценивается как **приемлемое, требующее доработки**. Выявлено 17 дефектов юридической техники, из которых 12 квалифицированы как дефекты ЮТ и 5 — как рекомендации. Наиболее критичными являются: отсутствие определения ключевого термина «бережливое потребление»; декларативность норм об обязательной передаче объектов (отсутствие санкции); внутренняя коллизия между пунктом 9 статьи 8 и подпунктом 1-1) пункта 7 статьи 14; логически противоречивая конструкция тарифного регулирования.
5. **Антикоррупционная оценка:** выявлено семь коррупциогенных факторов. Основными являются: широкая дискреция газораспределительной организации и национального оператора при согласовании без установленных критериев; структурный конфликт интересов при согласовании передачи объектов аффилированным структурам; отсутствие методики расчёта возмещаемых расходов; широкое исключение из конкурентных закупок процедур.
6. **Гендерная экспертиза:** Законопроект квалифицируется как гендерно-нейтральный. Прямых дискриминационных норм не выявлено. Выявлены два лингвистических замечания и одна рекомендация методологического характера применительно к разработке подзаконных актов.
7. **Переходные положения** содержат существенный дефект: не установлен срок приведения подзаконных актов в соответствие с Законом, что создаёт риск правового вакуума в период между вступлением Закона в силу и принятием необходимых подзаконных актов.

X. Рекомендации

8. Закрепить в статье 119-4 Закона «О государственном имуществе» и в пункте 7 статьи 12 Закона «О газе и газоснабжении» содержательные рамки делегирования: предмет подзаконного регулирования, пределы дискреции уполномоченного органа, сроки принятия подзаконных актов (не позднее дня вступления Закона в силу).
9. Урегулировать вопрос о вещно-правовом механизме перехода права собственности на частно построенные объекты газораспределительной системы (пункт 9 статьи 8 ЗГГ): определить момент возникновения обязанности передать, порядок оценки и выплаты возмещения, последствия отказа сторон, порядок государственной регистрации перехода права. Рассмотреть возможность замены механизма принудительной передачи договорной конструкцией.
10. Прямо указать в статье 119-4 Закона «О государственном имуществе», что передача по данной статье является самостоятельным специальным основанием прекращения и приобретения прав на государственное имущество, не требующим применения общих оснований статей 19 и 27 того же Закона.
11. Урегулировать статус объектов единой системы газоснабжения в переходный период до их передачи национальному оператору: определить, кто несёт бремя содержания, кто отвечает за аварии, кто оформляет права на недвижимость.
12. Чётко разграничить сферу применения основной нормы пункта 9 статьи 12 ЗГГ и переходной нормы пункта 3-1 статьи 34 ЗГГ: в переходной норме использовать

формулировку «введённые в эксплуатацию до дня введения в действие настоящего Закона».

13. Установить в Законе исчерпывающий перечень оснований для отказа в согласовании строительства объектов газораспределительной системы (пункт 9 статьи 8 ЗГГ) и проектной документации (пункт 7 статьи 12 ЗГГ), предельные сроки рассмотрения и механизм обжалования отказа.
14. Исключить структурный конфликт интересов в нормах части второй пункта 9 статьи 12 и пункта 3-1 статьи 34 ЗГГ: предусмотреть независимую процедуру согласования передачи объектов аффилированным структурам национального оператора либо исключить национального оператора из числа согласующих субъектов в данном случае.
15. Установить в Законе или в делегируемом подзаконном акте чёткую методику расчёта возмещаемых расходов при передаче частно построенных объектов в собственность газораспределительной организации (пункт 9 статьи 8 ЗГГ).
16. Дополнить статью 1 Закона «О газе и газоснабжении» определением понятия «бережливое потребление» (или «бережливость»), поскольку данный термин вынесен в наименование Законопроекта и введён в нормативный текст без дефиниции.
17. Перенести определение понятия «техническое сопровождение» из абзаца второго пункта 8 статьи 12 ЗГГ в статью 1 того же Закона.
18. Устранить внутреннюю коллизию между пунктом 9 статьи 8 (обязанность передать) и подпунктом 1-1) пункта 7 статьи 14 (допустимость отчуждения) ЗГГ: согласовать формулировки, закрепив единую правовую конструкцию.
19. Изложить пункт 2 статьи 15 Закона «О естественных монополиях» в редакции, исключающей логически противоречивую конструкцию «на пять и более лет и (или) на один год»: чётко разграничить условия применения каждого варианта срока тарифного регулирования.
20. Установить критерии выбора получателя при альтернативной передаче объектов (статья 119-4 ЗГМ, часть вторая пункта 9 статьи 12 ЗГГ): определить, кто принимает решение о выборе между национальным оператором и его аффилированными структурами, по каким критериям.
21. Уточнить формулировку нового подпункта 2) пункта 3 статьи 39 Закона «О государственных закупках»: ограничить исключение из конкурентных процедур случаями, когда цена или тариф жёстко установлены законом или регулирующим актом; предусмотреть порядок подтверждения факта регулируемости и документального оформления такой закупки.
22. Прямо соотнести освобождение от согласования по подпункту 6) пункта 10 статьи 24 Закона «О естественных монополиях» с обязательным согласованием по пункту 7 статьи 12 ЗГГ: разграничить виды согласований и исключить правовую неопределённость в части их соотношения.
23. Уточнить, что согласование проектной документации с национальным оператором по пункту 7 статьи 12 ЗГГ является специальным отраслевым согласованием, не заменяющим и не дублирующим обязательные строительные экспертизы и согласования, предусмотренные строительным законодательством.

24. Добавить в заключительные положения Законопроекта норму о сроке приведения подзаконных актов в соответствие с Законом (не позднее дня его вступления в силу) и перечень актов, подлежащих отмене или изменению.
25. Уточнить перечень допустимых направлений использования прибыли субъектов естественных монополий (подпункт 3-1) пункта 1 статьи 26 ЗЕМ) либо установить механизм контроля за её использованием.
26. Устранить грамматическую неопределённость в абзаце втором пункта 9 статьи 8 ЗГГ: заменить местоимение «нему» на чёткое указание объекта подключения.
27. Верифицировать наличие пункта 7 статьи 14 в действующей редакции Закона «О газе и газоснабжении» до принятия поправки, дополняющей его подпунктом 1-1).
28. При подготовке подзаконных актов во исполнение подпункта 7-3) статьи 6 ЗГГ провести анализ влияния норм потребления газа на различные типы домохозяйств с учётом гендерного измерения.
29. Закрепить в Законе содержательные критерии утверждения норм потребления газа для бытовых потребителей (подпункт 7-3) статьи 6 ЗГГ): методологические основы расчёта, предельные значения, периодичность пересмотра.
30. Прямо обосновать в тексте Закона технологическую необходимость запрета одновременной транспортировки газа несколькими газораспределительными организациями (пункт 8 статьи 8 ЗГГ) для исключения споров о чрезмерном ограничении конкуренции.
31. Проверить норму пункта 7 статьи 8 ЗГГ о требовании к газораспределительной организации иметь газораспределительную систему на согласованность с действующей моделью допуска субъектов к регулируемой деятельности и при необходимости увязать её с требованиями к субъекту естественной монополии.

Заключение: В представленной редакции Законопроект **не может быть рекомендован к принятию без существенной доработки**. Выявленные замечания охватывают как конституционно-правовые риски (возможное несоответствие механизма принудительного отчуждения требованиям ГК РК и Конституции РК), так и системные коллизии с действующим законодательством, существенные дефекты юридической техники и коррупциогенные факторы. Законопроект может быть рекомендован к принятию при условии устранения всех указанных замечаний, прежде всего в части: урегулирования вещно-правового механизма перехода права собственности на частно построенные объекты; устранения структурного конфликта интересов при согласовании передачи объектов; закрепления содержательных критериев делегируемых полномочий; устранения внутренних коллизий и декларативных норм.