

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
развития наукоемких территорий»**

*(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 развития наукоёмких территорий» (далее — Законопроект). Документ представляет собой комплексный акт о внесении изменений и дополнений в семь действующих законодательных актов: Предпринимательский кодекс РК, Закон «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан», Закон «О жилищных отношениях», Закон «Об инновационном кластере "Парк инновационных технологий"», Закон «О специальных экономических и индустриальных зонах», Закон «О промышленной политике» и Закон «О науке и технологической политике». Законопроект состоит из двух статей и направлен на введение в правовую систему Республики Казахстан нового правового института — «наукоёмких территорий» и «научно-производственных кластеров» — с закреплением соответствующего статуса, компетенции органов власти и мер государственной поддержки.

1.2. Предмет и цель экспертизы

Настоящее заключение представляет собой комплексную правовую экспертизу Законопроекта, охватывающую следующие направления: конституционно-правовой анализ соответствия положений Законопроекта Конституции Республики Казахстан; системно-интеграционный анализ согласованности Законопроекта с действующим законодательством и выявление межзаконодательных коллизий; юридико-техническую экспертизу качества нормативного текста; антикоррупционную экспертизу на предмет наличия коррупциогенных факторов; а также гендерную экспертизу на предмет соответствия принципу равенства полов.

1.3. Нормативно-методологическая основа экспертизы

- Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями);
- 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»;
- Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года;
- Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года;
- Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан»;
- Закон Республики Казахстан от 27 декабря 2021 года «О промышленной политике»;
- Закон Республики Казахстан от 1 июля 2024 года «О науке и технологической политике»;
- Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- Методология проведения гендерной экспертизы нормативных правовых актов Республики Казахстан;

- Постановление Правительства Республики Казахстан № 386 о правилах проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

II. Конституционно-правовая экспертиза

2.1. Общая конституционно-правовая оценка

В целом концепция Законопроекта — введение специального правового режима для территорий с высоким научно-производственным потенциалом — не противоречит конституционным основам государственного устройства Республики Казахстан. Вместе с тем детальный анализ конкретных норм выявляет ряд зон конституционного риска, связанных преимущественно с правовой неопределённостью ключевых понятий, чрезмерным объёмом делегирования нормотворческих полномочий на подзаконный уровень и вопросами конституционной допустимости дифференцированного регулирования в сфере жилищных прав.

2.2. Правовая неопределённость понятийного аппарата и принцип равенства перед законом

Серьёзную конституционно-правовую озабоченность вызывает формулировка, закреплённая в новом подпункте 6) статьи 3 Закона об административно-территориальном устройстве: «наукоемкие территории, к которым относятся населенные пункты, имеющие высокий научно-производственный потенциал с градообразующим научно-производственным кластером, определенные Указом Президента Республики Казахстан». Центральный квалифицирующий признак — «высокий научно-производственный потенциал» — является оценочным и лишён каких-либо измеримых параметров непосредственно в тексте Законопроекта. Это означает, что решение о присвоении или отказе в присвоении статуса наукоёмкой территории фактически зависит от усмотрения уполномоченных органов, поскольку ни количественных показателей (доля расходов на НИОКР, число патентов, доля научных сотрудников), ни качественных критериев в законе не установлено.

Данная неопределённость создаёт риск нарушения статьи 14 Конституции Республики Казахстан, гарантирующей равенство всех перед законом и судом. Принцип равенства в его конституционно-правовом измерении предполагает, что правовые последствия должны наступать на основании чётких, заранее известных и единообразно применяемых критериев. Отсутствие таковых порождает ситуацию, при которой два населённых пункта с объективно схожими характеристиками могут получить различный правовой статус в зависимости от субъективной оценки уполномоченного органа. Рекомендуется либо закрепить в законе измеримые критерии «высокого научно-производственного потенциала», либо прямо делегировать их установление Правительству с указанием рамочных параметров, подлежащих обязательному учёту.

2.3. Конституционность дифференцированного регулирования в сфере жилищных прав

Законопроект вносит в статью 74 Закона «О жилищных отношениях» два изъятия из общего порядка: «Требование, предусмотренное пунктом 1 настоящей статьи, не распространяется на участников научно-производственных кластеров наукоемких территорий» и аналогичное изъятие применительно к пункту 2-1 той же статьи. Данные нормы устанавливают преференциальный режим получения жилья для определённой категории лиц, выводя их из-под действия общих правил очередности.

Конституционный Суд Республики Казахстан последовательно разграничивает недопустимую дискриминацию и допустимую законодательную дифференциацию: последняя правомерна при условии, что она основана на объективных и разумных критериях, преследует легитимную цель и соразмерна ей. Установление жилищных преференций для участников научно-производственных кластеров может быть обосновано публичным интересом в стимулировании научно-технологического развития. Однако принципиальная проблема состоит в том, что ни в данных нормах, ни в смежных положениях Законопроекта не установлены чёткие критерии признания лица «участником кластера» для целей применения жилищной льготы. Это создаёт риск произвольного включения в льготную категорию или необоснованного отказа, что может быть квалифицировано как дискриминация «по иным обстоятельствам» в смысле пункта 2 статьи 14 Конституции. Рекомендуется в пояснительной записке обосновать конституционную правомерность данной дифференциации, а в тексте закона или делегирующей норме установить чёткие критерии отнесения лица к категории «участника кластера» для целей жилищного законодательства.

2.4. Делегирование нормотворческих полномочий и резерв закона

Законопроект содержит обширный блок делегирующих норм, передающих Правительству и уполномоченному органу полномочия по регулированию существенных вопросов, непосредственно затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций. Согласно новому подпункту 5) статьи 10 Закона об АТУ и абзацу пятому новой статьи Закона о науке, Правительство «утверждает требования к наукоемким территориям, порядок присвоения населенным пунктам статуса наукоемкой территории, Комплексный план развития, порядок финансирования и механизм приоритетной поддержки наукоемких территорий». Перечисленные объекты делегирования охватывают как процедурные вопросы (порядок присвоения статуса), так и содержательные (требования к территориям, механизм поддержки), причём в самом законе не установлены ни минимальные процедурные гарантии для заявителей, ни сроки рассмотрения представлений, ни основания для отказа, ни право на обжалование.

С учётом того, что присвоение статуса наукоёмкой территории влечёт существенные правовые последствия — налоговые преференции, режим специальной экономической зоны, жилищные льготы, — объём делегирования вызывает обоснованные сомнения с точки зрения принципа резерва закона. Рекомендуется закрепить в законе базовые процедурные гарантии: предельные сроки рассмотрения представления, исчерпывающий

перечень оснований для отказа и право на административное обжалование соответствующего решения.

2.5. Делегирование определения приоритетных областей исследований

Абзац шестой новой статьи Закона о науке устанавливает: «Научно-производственные кластеры наукоемких территорий осуществляют фундаментальные и прикладные исследования в приоритетных областях, определяемых уполномоченным органом». Данная норма наделяет уполномоченный орган правом единолично определять научную повестку кластеров без каких-либо законодательно закреплённых критериев, принципов или ограничений. Это создаёт риск неограниченной административной дискреции: уполномоченный орган получает возможность фактически управлять направлениями научной деятельности кластеров без законодательных ориентиров, что не вполне согласуется с принципом верховенства закона. Рекомендуется установить в законе хотя бы общие принципы или критерии определения приоритетных областей (например, соответствие государственным программам развития, стратегическим документам), а также предусмотреть участие научного сообщества в данном процессе.

2.6. Порядок изменения статуса наукоёмкой территории

Новый пункт 5 статьи 14-2 Закона об АТУ гласит: «Изменение статуса наукоемкой территории осуществляется в случае несоответствия требованиям и в порядке, установленными Законодательством Республики Казахстан». Данная норма является бланкетной в полном смысле слова: она отсылает к «законодательству» без указания конкретного акта, а основания изменения статуса сформулированы через отсылку к «требованиям», которые, в свою очередь, согласно другим нормам Законопроекта, утверждаются Правительством. Это означает, что основания для лишения населённого пункта статуса наукоёмкой территории фактически делегированы на подзаконный уровень. Поскольку лишение статуса влечёт прекращение всего комплекса льгот и преференций для участников кластера, неопределённость оснований и порядка создаёт риск произвольного правоприменения. Рекомендуется либо закрепить основания изменения статуса непосредственно в законе, либо прямо указать на конкретный акт Правительства, устанавливающий такие требования, с одновременным закреплением процессуальных гарантий для затрагиваемых субъектов.

2.7. Механизм приоритетной поддержки и соотношение с Предпринимательским кодексом

Норма о «механизме приоритетной поддержки наукоемких территорий», делегированная Правительству, не содержит в законе ни перечня допустимых мер поддержки, ни критериев «приоритетности», ни пределов дискреции Правительства при выборе конкретных инструментов. Статья 92 Предпринимательского кодекса допускает государственную поддержку по иным направлениям при наличии законодательного основания, которым и является анализируемый Законопроект. Однако отсутствие в законе рамочного перечня допустимых мер или критериев их определения создаёт риск произвольного применения нормы и не вполне согласуется с принципом правовой

определённости. Рекомендуется закрепить в законе хотя бы рамочный перечень допустимых мер поддержки или критерии их определения Правительством.

2.8. Переходные положения и правовой вакуум

Статья 2 Законопроекта устанавливает единственный срок введения закона в действие — 60 календарных дней после первого официального опубликования. При этом закон делегирует Правительству утверждение не менее пяти существенных подзаконных актов (требования к наукоёмким территориям, порядок присвоения статуса, Комплексный план развития, порядок финансирования, механизм поддержки), без которых закон фактически не может применяться. Шестидесятидневный срок явно недостаточен для разработки и принятия всего пакета подзаконных актов, что создаёт риск правового вакуума после вступления закона в силу. Рекомендуется в переходных положениях установить конкретные сроки принятия Правительством соответствующих подзаконных актов, а также предусмотреть временный порядок применения действующих процедур до их утверждения.

III. Системно-интеграционная экспертиза

3.1. Общая оценка системной согласованности

Законопроект затрагивает семь законодательных актов, относящихся к различным отраслям права: административно-территориальное устройство, предпринимательское право, жилищное право, промышленная политика, инновационное законодательство и законодательство о науке. Такой межотраслевой характер документа предъявляет повышенные требования к системной согласованности вносимых изменений. Проведённый анализ показывает, что Законопроект в целом встраивается в действующую систему законодательства, однако содержит ряд существенных дефектов системной интеграции: дублирование дефиниций, внутренние расхождения между определениями одного и того же понятия в разных законах, возможные коллизии с кодексным регулированием и бланкетные нормы без надлежащего ориентира.

3.2. Корреспондирующие связи и выявленные коллизии

Смежный акт	Точки соприкосновения / коллизии	Оценка
БК РК, ст. 1 п. 1	Делегирование Правительству «порядка финансирования» наукоёмких территорий (подп. 5) ст. 10 Закона об АТУ и абз. 5 новой статьи Закона о науке) без отсылки к БК РК	Возможное нарушение
ПК РК, ст. 2 п. 3	Жилищные преференции участникам кластеров без чётких критериев отбора — риск привилегированного	Возможное нарушение

	положения отдельных субъектов	
ПК РК, ст. 92	Механизм приоритетной поддержки и определение приоритетных областей уполномоченным органом без законодательных рамок	Возможное нарушение
Закон «О промышленной политике» и Закон «О науке»	Дословное дублирование дефиниции «научно-производственный кластер» в двух законах	Требуется доработки
Закон об АТУ и Закон «О науке»	Расхождение определений «наукоемкая территория»: в АТУ — с признаком «высокий научно-производственный потенциал», в Законе о науке — без него	Коллизия
Закон об АТУ и Закон «О науке»	Дублирование компетенционных норм о присвоении статуса наукоёмкой территории	Требуется доработки
Закон «О промышленной политике» и Закон «О науке»	Дублирование категории «научно-производственный кластер наукоёмкой территории» в двух смежных законах	Требуется доработки
Закон «Об инновационном кластере "ПИТ"» и Закон «О СЭЗ»	Риск несогласованности правового статуса «участников инновационного кластера» и «участников научно-производственных кластеров»	Требуется доработки
Внутренняя согласованность Законопроекта	Бланкетная норма о лишении статуса («законодательством РК») при наличии в том же Законопроекте конкретных субъектов компетенции	Коллизия
Статья 2 Законопроекта	Единый срок введения в действие при наличии норм, требующих подзаконной детализации	Требуется доработки
ПК РК, ст. 98 и ст. 92	Дополнение компетенции Правительства по стимулированию кластеров — терминологическая несогласованность с перечнем направлений	Рекомендация

	господдержки	
--	--------------	--

3.3. Анализ наиболее существенных коллизий

Дублирование дефиниции «научно-производственный кластер». Наиболее очевидным дефектом системной интеграции является дословное воспроизведение одной и той же дефиниции «научно-производственный кластер» одновременно в новой статье 24-1 Закона «О промышленной политике» (пункт 6 статьи 1 Законопроекта) и в новой статье Закона «О науке и технологической политике» (пункт 7 статьи 1 Законопроекта). Немедленной коллизии это не создаёт, однако порождает системный риск будущего рассогласования: при внесении поправок в одну из дефиниций вторая может остаться в прежней редакции, что приведёт к расхождению понятийного аппарата двух законов. Принцип системного единства законодательства требует закрепления дефиниции в одном базовом акте с отсылкой во втором. Рекомендуется определить Закон «О науке и технологической политике» как профильный акт для данного понятия, а в Законе «О промышленной политике» дать отсылочную норму.

Расхождение определений «наукоемкая территория». Более серьёзной является содержательная коллизия между двумя определениями одного и того же понятия в разных законах. В новом подпункте 6) статьи 3 Закона об АТУ наукоемкая территория определяется как населённый пункт, «имеющий высокий научно-производственный потенциал с градообразующим научно-производственным кластером», тогда как в новой статье Закона о науке то же понятие определяется лаконично: «населенный пункт с градообразующим научно-производственным кластером» — без признака «высокого потенциала». Это не просто дублирование, а разный объём понятия в двух законах одного уровня, что создаёт реальную коллизию при правоприменении: какое из двух определений является приоритетным? Рекомендуется унифицировать определение в одном базовом акте, исключив расхождение.

Делегирование «порядка финансирования» и Бюджетный кодекс. В двух местах Законопроект поручает Правительству утверждать «порядок финансирования» наукоёмких территорий: в подпункте 5) статьи 10 Закона об АТУ и в абзаце пятом новой статьи Закона о науке. Статья 1 пункт 1 Бюджетного кодекса устанавливает, что бюджетное законодательство состоит из БК РК и «иных нормативных правовых актов, принятие которых предусмотрено настоящим Кодексом». Если «порядок финансирования» предполагает регулирование бюджетных расходов и источников финансирования из государственного бюджета, то такое регулирование должно опираться на нормы БК РК, а не устанавливаться автономным постановлением Правительства без соответствующей отсылки в БК РК. Для снятия данного риска рекомендуется уточнить, что финансирование осуществляется «в соответствии с бюджетным законодательством Республики Казахстан», а Правительство утверждает лишь организационно-процедурный механизм реализации мер поддержки.

Жилищные преференции и принцип равенства субъектов предпринимательства. Статья 2 пункт 3 Предпринимательского кодекса запрещает принятие нормативных

правовых актов, устанавливающих привилегированное положение отдельно взятых субъектов предпринимательства. Изъятия из общего порядка получения жилья, предусмотренные для участников кластеров, формально нейтральны по субъектному составу, однако при отсутствии чётких критериев отнесения к «участникам кластера» создают риск адресной преференции без ясных общих критериев доступа. Рекомендуются обосновать специальный режим через объективные критерии доступа либо распространить льготу на более широкую функциональную категорию субъектов.

Дублирование компетенционных норм. Законопроект параллельно регулирует вопрос присвоения статуса наукоёмкой территории в двух законах: в Законе об АТУ (подпункты 2) и 3) статьи 9, подпункт 2-2) статьи 10) и в новой статье Закона о науке («Статус наукоёмкой территории присваивается населенному пункту Президентом Республики Казахстан по представлению Правительства»). Это создаёт риск расхождения при будущих изменениях одного из актов. Рекомендуется оставить материальную компетенцию в Законе об АТУ как профильном акте, а в Законе о науке — дать лишь отсылочную норму.

Несогласованность терминологии при включении в режим ПИТ и СЭЗ. Законопроект вносит изменения в Закон «Об инновационном кластере "Парк инновационных технологий"» и Закон «О специальных экономических и промышленных зонах», включая участников научно-производственных кластеров наукоёмких территорий в соответствующие режимы. При этом не проверено, одинаковы ли правовой статус «участников инновационного кластера» и «участников научно-производственных кластеров», что создаёт риск несогласованности при применении норм о режиме ПИТ и СЭЗ. Рекомендуется ввести единое определение или специальную оговорку о соотношении данных категорий.

IV. Юрико-техническая экспертиза

4.1. Соответствие требованиям Закона РК «О правовых актах»

4.1.1. Структурные дефекты

Наиболее грубым структурным дефектом Законопроекта является отсутствие номера новой статьи, вносимой в Закон «О науке и технологической политике»: в тексте пункта 7 статьи 1 Законопроекта указано «дополнить статьей __ следующего содержания», а в заголовке новой статьи воспроизведено «Статья __.». Статья 23 Закона «О правовых актах» требует, чтобы каждая статья закона имела порядковый номер. Оставление номера в виде пробела недопустимо даже для проекта: разработчик обязан определить место новой статьи в структуре изменяемого закона и указать её номер. Данный дефект является критическим и подлежит безусловному устранению.

Не менее существенным является нарушение внутренней нумерации пунктов той же новой статьи. Текст статьи изложен в виде пяти нумерованных абзацев, после которых следует абзац, обозначенный как «6.»: «6. Научно-производственные кластеры наукоёмких территорий осуществляют фундаментальные и прикладные исследования в приоритетных областях, определяемых уполномоченным органом». Статья 23 Закона «О правовых актах»

требует единообразной структуры статьи: если последний абзац обозначен как пункт «б», то предшествующие абзацы также должны быть пронумерованы как пункты 1–5. Смещение нумерованных абзацев и нумерованного пункта в одной статье является недопустимым нарушением требований к структуре нормативного правового акта.

4.1.2. Дефекты понятийного аппарата

Законопроект содержит несколько существенных дефектов в понятийном аппарате, которые в совокупности создают значительную правовую неопределённость.

Прежде всего, как уже отмечалось в разделе системной интеграции, дефиниция «научно-производственный кластер» дословно воспроизводится в двух разных законах — в новой статье 24-1 Закона «О промышленной политике» и в новой статье Закона «О науке и технологической политике». Статья 24 Закона «О правовых актах» устанавливает, что понятийный аппарат включается в НПА только при необходимости; дублирование одного и того же определения в двух разных законах без оговорки о приоритете создаёт риск рассогласования при будущих поправках в один из актов. Данный дефект подлежит устранению путём закрепления дефиниции в одном базовом акте с отсылкой во второй.

Аналогичная проблема существует применительно к понятию «наукоемкая территория»: в Законе об АТУ оно определяется через признак «высокий научно-производственный потенциал», которого нет в определении того же понятия в Законе о науке. Два закона одного уровня дают разные определения одного термина, что является прямым нарушением требования единообразия терминологии, закреплённого в статье 24 Закона «О правовых актах».

Понятие «высокий научно-производственный потенциал», используемое в новом подпункте б) статьи 3 Закона об АТУ, является оценочным и нигде в Законопроекте не раскрывается через измеримые критерии. Статья 24 Закона «О правовых актах» запрещает использование оценочных категорий без их раскрытия. Отсутствие количественных или качественных параметров данного понятия делает его практически неприменимым без дополнительного подзаконного регулирования.

Термин «градообразующий» применительно к кластеру также не определён в Законопроекте. В действующем законодательстве Республики Казахстан понятие «градообразующее предприятие» имеет устоявшееся значение, привязанное к конкретным показателям (доля занятых, объём производства). Критерии «градообразующего кластера» в Законопроекте отсутствуют, что создаёт правовую неопределённость при применении данного признака.

Наконец, формулировка «другие юридические лица, имеющие соответствующую специализацию», используемая в определении научно-производственного кластера (как в Законе о промышленной политике, так и в Законе о науке), является открытой и не содержит критериев определения «соответствующей специализации». Это означает, что субъектный состав кластера фактически является неограниченным и зависит от усмотрения правоприменителя. Рекомендуется либо установить критерии

«соответствующей специализации» непосредственно в законе, либо делегировать их определение конкретному подзаконному акту с указанием органа и срока принятия.

4.1.3. Отсылочные и бланкетные нормы

Законопроект содержит несколько бланкетных норм, не отвечающих требованиям статьи 25 Закона «О правовых актах», согласно которой ссылки на другие НПА должны содержать полное наименование акта, дату принятия и номер.

Наиболее проблематичной является норма нового пункта 5 статьи 14-2 Закона об АТУ: «Изменение статуса наукоёмкой территории осуществляется в случае несоответствия требованиям и в порядке, установленными Законодательством Республики Казахстан». Отсылка к «законодательству Республики Казахстан» без указания конкретного акта является бланкетной нормой без ориентира и не позволяет установить, какой именно акт регулирует данный порядок. При этом в самом Законопроекте уже определены конкретные субъекты компетенции — Президент и Правительство, — что делает столь общую отсылку излишней и создающей правовую неопределённость.

Аналогичный дефект присутствует в норме абзаца шестого новой статьи Закона о науке: «в приоритетных областях, определяемых уполномоченным органом». Статья 25 Закона «О правовых актах» требует при делегировании полномочий конкретному органу указывать его наименование или давать отсылку на норму, определяющую «уполномоченный орган» в данной сфере. Рекомендуется указать конкретное наименование уполномоченного органа или дать отсылку на статью Закона о науке, где этот орган определён.

4.1.4. Дефекты юридической техники в отдельных нормах

Законопроект содержит ряд грамматических ошибок, недопустимых в тексте нормативного правового акта. В подпункте 5) статьи 10 Закона об АТУ допущена ошибка: «порядок присвоение населенным пунктам статуса» — вместо «порядок присвоения» (требуется родительный падеж). В пункте 5 статьи 14-2 Закона об АТУ допущена ошибка в согласовании: «установленными Законодательством Республики Казахстан» — вместо «установленным»; кроме того, слово «Законодательством» написано с заглавной буквы без каких-либо оснований. Оба дефекта подлежат обязательному устранению в соответствии со статьёй 24 Закона «О правовых актах», требующей соответствия текста НПА нормам литературного языка.

Норма абзаца шестого новой статьи Закона о науке — «Научно-производственные кластеры наукоёмких территорий осуществляют фундаментальные и прикладные исследования в приоритетных областях, определяемых уполномоченным органом» — устанавливает обязанность («осуществляют»), однако последствия её неисполнения не определены и отсылка на КоАП или иной акт, предусматривающий ответственность, отсутствует. Норма носит декларативный характер, что не соответствует требованиям статьи 23 Закона «О правовых актах» к нормам предписания.

Дополнение подпункта 1) пункта 2 статьи 7 Закона «Об инновационном кластере "Парк инновационных технологий"» словами «участники научно-производственных кластеров наукоёмких территорий» после слов «информационно-коммуникационных и

инновационных технологий,» нарушает синтаксическую структуру изменяемой нормы. Вставка разрывает логическую структуру перечня субъектов, что требует уточнения места вставки для сохранения синтаксической целостности нормы.

Применительно к дополнению пункта 2-1 статьи 74 Закона «О жилищных отношениях» «абзацем вторым» необходима верификация действующей редакции данного пункта: добавление «абзаца второго» корректно только при наличии действующего абзаца первого. Без такой верификации существует риск нарушения структуры изменяемой нормы.

Наконец, перечисление разнородных объектов делегирования в одном подпункте 5) статьи 10 Закона об АТУ — «требования к наукоемким территориям, порядок присвоения населенным пунктам статуса наукоемкой территории, Комплексный план развития, порядок финансирования и механизм приоритетной поддержки наукоемких территорий» — создаёт неопределённость в объёме полномочий Правительства. Рекомендуется разбить данный перечень на отдельные подпункты с чётким разграничением предмета регулирования каждого из них.

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, утверждённой в соответствии со статьёй 7 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Анализ направлен на выявление норм, создающих условия для коррупционных правонарушений: неограниченной дискреции, оценочных категорий без измеримых критериев, бланкетных норм без ориентира, отсутствия прозрачных процедур и механизмов контроля.

5.2. Выявленные коррупциогенные факторы

5.2.1. Оценочные категории без измеримых критериев

Наиболее системным коррупциогенным фактором Законопроекта является использование оценочных категорий при определении ключевых правовых понятий, от которых зависит присвоение статуса наукоемкой территории и, соответственно, получение существенных льгот и преференций.

Признак «высокий научно-производственный потенциал» в новом подпункте 6) статьи 3 Закона об АТУ не раскрывается через измеримые параметры. Это означает, что решение о присвоении или отказе в присвоении статуса наукоемкой территории фактически зависит от усмотрения уполномоченного органа. Принцип равенства всех перед законом (статья 14 пункт 1 Конституции) предполагает, что правовые последствия должны наступать на основании чётких, заранее известных и одинаково применяемых критериев; отсутствие таковых создаёт риск неравного обращения с субъектами, претендующими на статус наукоемкой территории, и открывает возможность для коррупционного влияния на процесс принятия решений. Рекомендуется заменить оценочный критерий на измеримые

показатели (доля R&D-расходов в выручке, количество патентов, доля научных сотрудников в штате) либо делегировать их установление конкретному подзаконному акту с указанием органа и срока принятия.

Аналогичный дефект присутствует в определении субъектного состава научно-производственного кластера: «другие юридические лица, имеющие соответствующую специализацию» (статья 24-1 Закона о промышленной политике и новая статья Закона о науке). Термин «соответствующая специализация» не раскрывается ни в данных статьях, ни в иных нормах Законопроекта, что оставляет субъектный состав кластера фактически открытым и зависящим от усмотрения правоприменителя. Рекомендуется установить критерии «соответствующей специализации» через объективные параметры (отраслевые коды ОКЭД, виды деятельности) либо делегировать их определение конкретному подзаконному акту.

5.2.2. Широта дискреционных полномочий без законодательных рамок

Законопроект наделяет Правительство и уполномоченный орган широкими дискреционными полномочиями без установления в законе содержательных ограничений и критериев их реализации.

Норма подпункта 5) статьи 10 Закона об АТУ наделяет Правительство полномочием утверждать «механизм приоритетной поддержки наукоёмких территорий» без установления в законе базовых условий, критериев отбора получателей поддержки и её форм. Статья 92 пункт 1 Предпринимательского кодекса определяет основные направления государственной поддержки частного предпринимательства на уровне закона, что свидетельствует о намерении законодателя сохранить за собой определение приоритетов поддержки. Передача данного полномочия Правительству без рамочных критериев создаёт риск произвольного сужения или расширения круга поддерживаемых субъектов.

Норма абзаца шестого новой статьи Закона о науке наделяет уполномоченный орган правом единолично определять «приоритетные области» исследований для научно-производственных кластеров без каких-либо законодательных критериев выбора, процедуры публичного обсуждения или механизма оспаривания. Это создаёт риск того, что уполномоченный орган фактически будет определять направления поддержки вместо законодателя, что расходится с логикой статьи 92 Предпринимательского кодекса. Рекомендуется установить в законе рамочные критерии определения приоритетных областей и предусмотреть публичную процедуру их утверждения.

5.2.3. Бланкетные нормы, допускающие произвольное толкование

Пункт 5 статьи 14-2 Закона об АТУ предусматривает лишение статуса наукоёмкой территории с отсылкой к «законодательству» без указания конкретного нормативного правового акта, конкретных оснований лишения статуса и сроков соответствующей процедуры. Поскольку лишение статуса влечёт прекращение льгот и преференций для участников кластера, неопределённость оснований и порядка создаёт риск произвольного правоприменения. Рекомендуется установить в законе исчерпывающий перечень

оснований лишения статуса и процессуальные сроки, либо дать конкретную отсылку к определённому нормативному правовому акту.

5.2.4. Отсутствие прозрачных критериев отбора бенефициаров преференций

Нормы пункта 1-1 и абзаца второго пункта 2-1 статьи 74 Закона «О жилищных отношениях» выводят участников научно-производственных кластеров наукоёмких территорий из-под действия общего порядка получения жилья. При этом ни в данных нормах, ни в смежных положениях Законопроекта не установлены чёткие критерии признания лица «участником кластера» для целей применения жилищной льготы. Статья 14 пункт 2 Конституции запрещает дискриминацию «по любым иным обстоятельствам», что в практике Конституционного Суда РК толкуется как требование объективного обоснования любой дифференциации. Отсутствие измеримых критериев отбора создаёт риск как произвольного включения в льготную категорию, так и необоснованного отказа, что является коррупциогенным фактором. Рекомендуются установить в законе или в отсылочном подзаконном акте чёткие критерии признания лица «участником кластера» для целей жилищного законодательства.

5.2.5. Делегирование порядка финансирования без законодательных рамок

Норма абзаца пятого новой статьи Закона о науке делегирует Правительству утверждение «порядка финансирования» наукоёмких территорий без установления в законе хотя бы минимальных рамок (источники финансирования, предельные объёмы, условия предоставления). Статья 1 пункт 1 Бюджетного кодекса устанавливает, что бюджетное законодательство состоит из БК РК и актов, прямо им предусмотренных; делегирование порядка финансирования актом, не предусмотренным БК РК, создаёт риск неопределённости для участников наукоёмких территорий и может порождать правовой вакуум при отсутствии принятого Правительством подзаконного акта. Рекомендуется установить в законе базовые принципы и условия финансирования, а также проверить соответствие делегирования системе бюджетного законодательства.

VI. Гендерная экспертиза

6.1. Гендерный профиль Законопроекта

Законопроект является «гендерно-слепым» нормативным правовым актом: он не упоминает принцип гендерного равенства в целях или принципах регулирования, не использует гендерную статистику в обосновании, не предусматривает мер по расширению прав женщин и не содержит механизмов мониторинга гендерного воздействия. Используемая терминология формально нейтральна («участники», «субъекты», «население»), однако гендерная нейтральность формулировок не исключает косвенного дискриминационного воздействия в условиях существующего гендерного разрыва в STEM-отраслях и производственном секторе.

6.2. Риск косвенной дискриминации в доступе к жилью

Нормы пункта 1-1 и абзаца второго пункта 2-1 статьи 74 Закона «О жилищных отношениях», выводящие участников научно-производственных кластеров из общего

порядка получения жилья, формально нейтральны по признаку пола. Однако статус «участника» кластера на практике будет привязан к показателям научной продуктивности или стажу работы в соответствующей организации. Женщины-учёные и специалисты в STEM-отраслях статистически чаще имеют перерывы в карьере в связи с рождением и уходом за детьми. Если порядок отбора участников кластера (делегированный Правительству) не будет содержать компенсаторных механизмов для женщин, это создаст барьер в получении жилья по признаку пола, что может быть квалифицировано как косвенная дискриминация в смысле статьи 14 Конституции и соответствующего законодательства о равенстве полов. Рекомендуется дополнить делегирующую норму требованием об обязательном учёте периодов нахождения в отпуске по уходу за ребёнком при определении соответствия критериям «участника кластера» для получения жилищных льгот.

6.3. Риск закрепления гендерных стереотипов через понятие «градообразующий» кластер

Понятие «градообразующий» в казахстанском законодательстве исторически связано с тяжёлой промышленностью и добывающим сектором — традиционно «мужскими» сферами занятости. Использование данного критерия в определении наукоёмкой территории без уточнения возможности создания кластеров в «мягких» наукоёмких сферах (биотехнологии, социальные инновации, медицина, где доля женщин традиционно выше) может привести к инвестиционному перекосу в пользу отраслей с преобладанием мужской занятости. Это создаёт риск косвенного закрепления гендерных стереотипов через механизм государственной поддержки. Рекомендуется в требованиях к наукоёмким территориям предусмотреть диверсификацию отраслей кластеров для обеспечения баланса мужской и женской занятости.

6.4. Отсутствие гендерной чувствительности в приоритетах исследований

Норма абзаца шестого новой статьи Закона о науке, устанавливающая, что кластеры «осуществляют фундаментальные и прикладные исследования в приоритетных областях, определяемых уполномоченным органом», не содержит требования учёта гендерного измерения при определении приоритетов. Определение приоритетов без учёта гендерного измерения (gender-blind research) снижает эффективность науки: например, исследования в медицине или эргономике без учёта половых различий дают менее полезные для общества результаты. Рекомендуется дополнить данную норму словами «с учётом необходимости проведения гендерно-ориентированных исследований в соответствующих областях».

6.5. Отсутствие гендерно-дезинтегрированной статистики и мониторинга

Законопроект не предусматривает ведения гендерно-дезинтегрированной статистики (с разбивкой по полу) по участникам кластеров и бенефициарам мер поддержки. Без такого мониторинга невозможно оценить реальное гендерное воздействие закона и своевременно выявить косвенную дискриминацию. Рекомендуется включить в Закон о науке норму о необходимости ведения гендерно-дезинтегрированной статистики по участникам кластеров и бенефициарам мер поддержки.

6.6. Общая оценка гендерного воздействия

Общее гендерное воздействие Законопроекта оценивается как отрицательное: закон создаёт риск усиления экономического неравенства между полами в наукоёмких регионах, закрепляя текущий дисбаланс в STEM-отраслях без механизмов выравнивания участия. Доступ к жилью и финансированию создаётся преимущественно для групп с преобладанием мужчин при отсутствии компенсаторных механизмов. Законопроект требует доработки в части установления гарантий равного доступа к ресурсам для женщин-учёных и специалистов.

VII. Делегирующие и отсылочные нормы

№	Статья	Кому делегирует	Что делегирует	Рамки в законе	Оценка
1	Ст. 1 п. 2, подп. 5) ст. 10 Закона об АТУ	Правительство	Требования к наукоёмким территориям	Не установлены	Бланкетная без ориентира
2	Ст. 1 п. 2, подп. 5) ст. 10 Закона об АТУ	Правительство	Порядок присвоения статуса	Не установлены	Бланкетная без ориентира
3	Ст. 1 п. 2, подп. 5) ст. 10 Закона об АТУ	Правительство	Комплексный план развития	Не установлены	Бланкетная без ориентира
4	Ст. 1 п. 2, подп. 5) ст. 10 Закона об АТУ	Правительство	Порядок финансирования	Не установлены; риск коллизии с БК РК	Возможное нарушение
5	Ст. 1 п. 2, подп. 5) ст. 10 Закона об АТУ	Правительство	Механизм приоритетной поддержки	Не установлены	Бланкетная без ориентира
6	Ст. 1 п. 7, абз. 5 новой статьи Закона о науке	Правительство	Требования, порядок присвоения, план, финансирование, механизм поддержки	Не установлены; дублирует подп. 5) ст. 10 АТУ	Дублирование + бланкетная
7	Ст. 1 п. 7, абз. 6 новой	Уполномоченный орган	Определение приоритетных областей	Не установлены	Бланкетная без ориентира

	статьи Закона о науке		исследований		
--	-----------------------------	--	--------------	--	--

Вывод: Из семи делегирующих норм все семь являются бланкетными без содержательного ориентира в законе. Ни одна из них не устанавливает рамочных критериев, которыми должен руководствоваться орган при реализации делегированных полномочий. Четыре нормы делегируют существенные вопросы, непосредственно затрагивающие права и законные интересы граждан и организаций (порядок присвоения и лишения статуса, финансирование, механизм поддержки). Норма о делегировании порядка финансирования создаёт риск коллизии с Бюджетным кодексом. Нормы пунктов 2 и 7 статьи 1 Законопроекта дублируют делегирование одних и тех же полномочий в двух разных законах.

VIII. Переходные и заключительные положения

- **Срок введения в действие:** по истечении 60 календарных дней после первого официального опубликования (единый срок для всех норм).
- **Отменяемые акты:** не указаны.
- **Переходный период:** отсутствует.
- **Ретроактивность:** отсутствует.
- **Срок приведения подзаконных актов:** не указан — существенный дефект, поскольку закон делегирует Правительству принятие не менее пяти видов подзаконных актов, без которых закон фактически не применим.
- **Правовой вакуум:** имеется — нормы о присвоении статуса, порядке финансирования и механизме поддержки не могут применяться до принятия соответствующих подзаконных актов, срок принятия которых не установлен.

Также установлено отсутствие в финальных статьях Законопроекта перечня отменяемых актов и указания о приведении действующих НПА в соответствие, что создаёт риск правового вакуума при наличии ранее действовавшего регулирования в смежных сферах (статья 77 пункт 5 Конституции РК). Кроме того, Законопроект ссылается на Предпринимательский кодекс, но не содержит явного указания на приоритет применения кодекса над законом в случае коллизии, что требует проверки в соответствии со статьёй 4 Конституции РК, устанавливающей приоритет кодексов над обычными законами.

IX. Выводы

1. **Концепция Законопроекта** в целом является обоснованной и направлена на решение актуальной задачи — создание правовой основы для развития наукоёмких территорий как особого вида административно-территориальных единиц с градообразующим научно-производственным кластером. Вместе с тем качество нормативного текста не соответствует уровню, необходимому для принятия закона, и требует существенной доработки.

2. **Конституционность:** выявлено восемь зон конституционного риска. Наиболее серьёзными являются: использование оценочного критерия «высокий научно-производственный потенциал» без измеримых параметров, создающее риск нарушения статьи 14 Конституции; установление жилищных предпочтений без чётких критериев отбора бенефициаров; чрезмерный объём делегирования нормотворческих полномочий на подзаконный уровень без законодательных рамок.
3. **Системная интеграция:** выявлено 12 дефектов системной интеграции, из которых 2 квалифицируются как возможные нарушения (коллизия с Бюджетным кодексом и Предпринимательским кодексом), 4 — как дублирование норм и дефиниций, 2 — как бланкетные нормы без ориентира, 2 — как пробелы. Наиболее острой является содержательная коллизия между двумя определениями «наукоемкой территории» в Законе об АТУ и Законе о науке.
4. **Юридикто-техническое качество:** низкое. Выявлено 13 обязательных к устранению дефектов юридической техники и 5 рекомендаций. Критическими являются: отсутствие номера новой статьи в Законе о науке; нарушение внутренней нумерации пунктов; дублирование дефиниций в двух законах с содержательным расхождением; использование оценочных категорий без раскрытия; грамматические ошибки в тексте.
5. **Антикоррупционная экспертиза:** выявлено 7 коррупциогенных факторов, из которых 5 квалифицируются как возможные нарушения. Основными являются: оценочные критерии без измеримых параметров при определении статуса наукоёмкой территории; широкие дискреционные полномочия Правительства и уполномоченного органа без законодательных рамок; бланкетная норма о лишении статуса; отсутствие прозрачных критериев отбора бенефициаров жилищных предпочтений.
6. **Гендерная экспертиза:** Законопроект является «гендерно-слепым» и создаёт риск косвенной дискриминации женщин в доступе к жилищным льготам и ресурсам из-за существующего гендерного разрыва в STEM-отраслях. Выявлено 1 возможное нарушение (косвенная дискриминация в доступе к жилью) и 3 рекомендации (диверсификация отраслей кластеров, гендерно-ориентированные исследования, гендерно-дезинтегрированная статистика).
7. **Переходные положения** содержат существенный дефект: отсутствует норма о сроке принятия Правительством подзаконных актов, без которых закон фактически не применим. Единый 60-дневный срок введения в действие явно недостаточен для разработки всего пакета необходимых подзаконных актов.
8. **Делегирующие нормы:** все семь делегирующих норм являются бланкетными без содержательного ориентира в законе, что является системным дефектом, создающим риски как правовой неопределённости, так и коррупции.

Х. Рекомендации

9. **Устранить отсутствие номера статьи** в Законе о науке и технологической политике: определить место новой статьи в структуре Закона от 1 июля 2024 года № 103-VIII и указать её конкретный номер.
10. **Пронумеровать все пункты** новой статьи в Законе о науке последовательно (1, 2, 3, 4, 5, 6), устранив смешение нумерованных абзацев и нумерованного пункта «б».

11. **Унифицировать определение «наукоемкая территория»:** выбрать один базовый закон (рекомендуется Закон о науке как профильный), закрепить в нём исчерпывающее определение с единым набором признаков; в Законе об АТУ дать отсылочную норму. Устранить расхождение в части признака «высокий научно-производственный потенциал».
12. **Унифицировать определение «научно-производственный кластер»:** закрепить дефиницию в одном базовом акте, в другом — дать отсылку. Исключить дублирование дословно идентичного текста в двух законах.
13. **Раскрыть критерии «высокого научно-производственного потенциала»** через измеримые показатели (доля расходов на НИОКР, количество патентов, доля научных сотрудников и т.п.) либо делегировать их установление Правительству с указанием рамочных параметров, подлежащих обязательному учёту.
14. **Определить критерии «градообразующего кластера»** по аналогии с устоявшимися в законодательстве критериями градообразующего предприятия (доля занятых, объём производства/НИОКР) либо дать отсылку на соответствующий подзаконный акт.
15. **Раскрыть понятие «соответствующая специализация»** через объективные критерии (отраслевые коды ОКЭД, виды деятельности) или делегировать их определение конкретному подзаконному акту с указанием органа и срока принятия.
16. **В норме о лишении статуса** (пункт 5 статьи 14-2 Закона об АТУ) заменить отсылку «законодательством Республики Казахстан» на конкретный акт или формулировку: «в порядке, установленном настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан»; установить исчерпывающий перечень оснований лишения статуса и процессуальные сроки.
17. **Закрепить в законе базовые процедурные гарантии** при присвоении статуса наукоёмкой территории: предельные сроки рассмотрения представления, основания для отказа, право на административное обжалование решения.
18. **Уточнить норму о порядке финансирования:** указать, что финансирование осуществляется «в соответствии с бюджетным законодательством Республики Казахстан», а Правительство утверждает лишь организационно-процедурный механизм реализации мер поддержки. Проверить соответствие делегирования системе Бюджетного кодекса совместно с экспертом в области бюджетного права.
19. **Установить рамочные критерии определения приоритетных областей исследований в законе** (соответствие государственным программам, стратегическим документам) и предусмотреть участие научного сообщества в данном процессе; указать конкретное наименование «уполномоченного органа» или дать отсылку на статью Закона о науке, где этот орган определён.
20. **Разбить перечень** в подпункте 5) статьи 10 Закона об АТУ на отдельные подпункты с чётким разграничением предмета регулирования каждого из них.
21. **Исправить грамматические ошибки:** «порядок присвоения» (не «присвоение»); «установленным» (не «установленными»); «законодательством» (строчная буква).
22. **Уточнить место вставки** в подпункте 1) пункта 2 статьи 7 Закона «Об инновационном кластере "Парк инновационных технологий"» для сохранения синтаксической структуры перечня субъектов.

23. **Верифицировать действующую редакцию** пункта 2-1 статьи 74 Закона «О жилищных отношениях» перед добавлением «абзаца второго».
24. **Проверить соотношение правового статуса** «участников инновационного кластера» и «участников научно-производственных кластеров» при включении последних в режим ПИТ и СЭЗ; при необходимости ввести единое определение или специальную оговорку.
25. **Дополнить статью 2** нормой о сроке принятия подзаконных актов: «Правительству Республики Казахстан в течение двенадцати месяцев со дня введения в действие настоящего Закона принять нормативные правовые акты, предусмотренные настоящим Законом». Рассмотреть возможность поэтапного введения в действие: базовые нормы — через 60 дней, нормы, требующие подзаконного регулирования, — после принятия соответствующих актов Правительства.
26. **Устранить дублирование компетенционных норм** о присвоении статуса наукоёмкой территории: оставить материальную компетенцию в Законе об АТУ, в Законе о науке — дать отсылочную норму.
27. **Установить чёткие критерии признания лица «участником кластера»** для целей применения жилищных льгот; предусмотреть учёт периодов нахождения в отпуске по уходу за ребёнком при определении соответствия данным критериям.
28. **Дополнить компетенцию Правительства** (статья 10 Закона об АТУ) обязанностью утверждать требования к наукоёмким территориям с учётом обеспечения равного доступа мужчин и женщин к мерам государственной поддержки.
29. **Включить в Закон о науке** норму о необходимости ведения гендерно-дезинтегрированной статистики по участникам кластеров и бенефициарам мер поддержки.
30. **Дополнить норму о приоритетных областях** исследований словами «с учётом необходимости проведения гендерно-ориентированных исследований в соответствующих областях».
31. **Добавить в пояснительную записку** анализ ожидаемого влияния закона на занятость женщин в высокотехнологичных секторах и обоснование конституционной правомерности дифференцированного регулирования в сфере жилищных прав.
32. **Проверить наличие коллизий** с Предпринимательским кодексом в части принципа равенства субъектов предпринимательства (статья 2 пункт 3 ПК РК) применительно к жилищным предпочтениям; при необходимости обосновать специальный режим через объективные критерии доступа.
33. **Добавить в заключительные положения** перечень отменяемых актов (при наличии) и указание о приведении действующих НПА в соответствие с настоящим Законом в установленный срок.

Заключение: В представленной редакции Законопроект не может быть рекомендован к принятию без существенной доработки. Выявленные дефекты носят системный характер и затрагивают как конституционно-правовые основы регулирования, так и качество нормативного текста, системную согласованность с действующим законодательством и антикоррупционные стандарты. После устранения всех указанных замечаний Законопроект может быть рекомендован к повторной экспертизе и последующему принятию.