

Kazakhstan

9 Al-Farabi Avenue, Block 5G,
17th floor, office 159-160,
Almaty, A17C5D8

Public Consultations on Legal Acts in Kazakhstan: Analysis of the Mechanism's Effectiveness and Recommendations for Improvement

Saniya Sultanova, Associate
Aruzhan Assilbekova, Junior Associate

Public consultation on draft regulatory legal acts ("**RLAs**") is an essential stage of the modern legislative process, as it facilitates public participation with the goal of forming an effective regulatory environment. This instrument helps businesses take part in shaping industry-specific regulation. In our practice, clients have more frequently expressed their interest in participating in public consultations.

We have noticed a shift in the approach of state authorities to publishing draft secondary RLAs on the official online portal for open regulatory legal acts. Only brief summaries of draft secondary legal acts are currently available to the public, which contrasts with the established practice of publishing full texts of drafts with explanatory notes and comparison tables.

In this article, we will review the existing mechanism and key challenges for participants of public consultations on draft secondary RLAs, analyse public consultation systems in different jurisdictions, and provide recommendations for improving the mechanism in Kazakhstan.

The right to information

The right to participate in public consultations is based on the constitutional right to information, one of the fundamental public rights of every citizen of the Republic of Kazakhstan.¹ The right to information may be restricted only by law and exclusively for a specific period of time to the extent necessary for the protection of the constitutional order, public order, human rights and freedoms, public health and morals.²

Texts of RLAs and their drafts fall under the category of publicly significant information, access to which cannot be restricted (with the exception of RLAs containing state secrets and other legally protected confidential information).³ The Access to Information Law reinforces this principle by establishing the obligation of state bodies to publish information about legislative activities within their competence on internet resources.⁴

Procedure for publishing draft secondary RLAs and conducting public consultations

The online portal for open regulatory legal acts ("**Open RLAs**") is a part of the e-Government web portal (egov.kz) functioning as a platform for publication of draft RLAs for the public consultation

¹ Subparagraph 2 of Article 1 of the Law of the Republic of Kazakhstan No. 401-V dated 16 November 2015 "On Access to Information" (hereinafter, the "**Access to Information Law**")

² Paragraphs 1 and 2 of Article 5 of the Access to Information Law

³ Subparagraph 8 of Article 6 of the Access to Information Law

⁴ Subparagraph 2 of Paragraph 3 of Article 16 of the Access to Information Law

procedure.⁵ Both primary and secondary legal acts are published on Open RLAs along with other information as required by the Access to Information Law.⁶

The following information must be published on Open RLAs in the process of developing draft RLAs:⁷

- texts of regulatory policy advisory documents being developed;
- draft RLAs with explanatory notes (where available) and comparison tables (in cases of amending and (or) supplementing legal acts);
- scientific expert opinions and expert conclusions of private business entities (where available).

The same requirements apply to the drafts of secondary RLAs, which include presidential decrees, government resolutions, ministerial orders, and decisions of local executive authorities, through which amendments are made to existing legislation.⁸ Prior to their submission for approval to the interested state authorities, draft texts, explanatory notes, and comparison tables are published for public consultation on Open RLAs (legalacts.egov.kz).⁹

State authorities responsible for developing draft secondary RLAs ("**delegated authorities**") publish the drafts on Open RLAs for public consultations for periods of 10 business days or more.¹⁰ The public can submit comments or suggestions to draft legal acts on the online platform. Delegated authorities review comments and suggestions and issue reasoned decisions on their acceptance or rejection within 3 business days of the comments' publication.¹¹ If accepted, comments and suggestions are integrated into the revised draft versions, which are then published on Open RLAs by delegated authorities.¹²

Changes in the practice of publishing draft secondary RLAs

There has been a significant change in the approach of delegated authorities to publishing the drafts of secondary RLAs on Open RLAs. The legislation explicitly requires full texts of draft secondary RLAs and their supporting documents to be published for public consultations.¹³ However, only brief summaries of draft secondary RLAs are currently published. Neither full texts of draft secondary RLAs nor the required set of supporting documents are available on Open RLAs.

At the same time, statutory provisions governing the procedure for publishing draft secondary RLAs — whether in the Legal Acts Law or the Public Consultation Rules — have not been amended.

In response to comments requesting a clarification on the reasons for such a change on Open RLAs, delegated authorities have provided the following statement:

In accordance with the latest technical updates to the Portal, the format for publishing draft secondary RLAs has been changed with the objective of optimizing the public consultation process. In particular, for the convenience of the public, the Portal will display key content of draft RLAs in an easily accessible format. The previous procedure is maintained for draft laws and regulatory policy advisory documents.

⁵ Subparagraph 2 of paragraph 2 of the Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan No. 907 dated 29 December 2016 "On Approval of the Rules of Legislative Drafting of the Government of the Republic of Kazakhstan" (hereinafter, the "**Legislative Drafting Rules**")

⁶ Subparagraph 2 of paragraph 2 of the Legislative Drafting Rules

⁷ Subparagraph 2 of paragraph 3 of Article 16 of the Access to Information Law

⁸ Subparagraph 5 of Article 1 of the Legal Acts Law

⁹ Part 3 of paragraph 4 of Article 18 of the Law of the Republic of Kazakhstan No. 480-V dated 6 April 2016 "On Legal Acts" (hereinafter, the "**Legal Acts Law**")

¹⁰ Part 1 of paragraph 5 of the Order of the Acting Minister of Justice of the Republic of Kazakhstan No. 849 dated 30 September 2021 "On Approval of the Rules for Publishing and Public Discussion of Draft Secondary Regulatory Legal Acts on the Internet Portal of Open Regulatory Legal Acts" (hereinafter, the "**Public Consultation Rules**")

¹¹ Part 1 of paragraph 9 of the Public Consultation Rules

¹² Part 3 of paragraph 9 of the Public Consultation Rules

¹³ Part 3 of paragraph 4 of Article 18 of the Legal Acts Law

While providing initial responses to user comments, delegated authorities often fail to indicate that there are alternative means of accessing drafts of secondary RLAs available to the public. In their responses to repeated user comments on this issue, delegated authorities only then provide information about the option of requesting the full texts of draft secondary RLAs and supporting documents directly from the relevant delegated authority. Currently, it is possible to submit the request via the eOtinish platform (eotinish.kz) or by contacting the staff of the delegated authority of interest directly by email or messenger.

The failure to publish full texts of draft secondary RLAs with the supporting documentation contravenes the legally established procedure for conducting public consultations. For the public, the absence of clearly defined means of accessing draft secondary RLAs and supporting documents significantly impedes the right to information and the opportunity to participate in public consultations.

Absence of monitoring and appeal instruments

The legislation currently has no instruments for monitoring compliance by delegated authorities with the established public consultation procedure or for appealing violations, as the Administrative Procedural Code ("APC") does not apply to actions of state authorities under the procedure for developing, presenting, deliberating, enacting, and publishing RLAs regulated by the Legal Acts Law.¹⁴

The lack of provisions clearly defining accountability also raises a question of which state authority would be considered responsible for violating the legally established procedure. On Open RLAs, delegated authorities fail to comply with the requirement for publishing full texts of draft secondary RLAs with supporting documentation. At the same time, delegated authorities cite 'technical updates to the Portal' affecting the 'format for publishing draft secondary RLAs' when the instances of non-compliance with the procedure are pointed out by users on Open RLAs.

In their statements, delegated authorities further emphasize that the operation of Open RLAs falls within the competence of the Ministry of Justice. The development and approval of the procedure for publishing and conducting public consultations on Open RLAs fall within the functions of the Ministry of Justice,¹⁵ although the actual operation of Open RLAs is not explicitly listed as one of its functions.

The systematic practice of failing to publish draft secondary RLAs occurs in the absence of instruments for monitoring compliance and appealing violations of the public consultation procedure. This issue demonstrates the urgent need to introduce accountability provisions for state authorities to ensure compliance with the established public consultation procedure and to guarantee the effectiveness of the delegated legislative process.

Analysis of foreign practices

To ensure the transparency, accessibility, and effectiveness of legislative mechanisms, other countries have introduced monitoring and accountability mechanisms for state authorities in the process of developing and conducting public consultations on RLAs. Among these measures are statutory provisions on accountability ensuring compliance with established procedures by state authorities.

In Croatia, the Information Commissioner is appointed by the Croatian Parliament (Sabor) to act as an independent official overseeing compliance with the public consultation procedure within the framework of the governmental accountability system.¹⁶ Citizens have the right to submit complaints to the

¹⁴ Subparagraph 4 of paragraph 4 of Article 3 of the Code of the Republic of Kazakhstan No. 350-VI dated 29 June 2020 "Administrative Procedural and Process Code of the Republic of Kazakhstan"

¹⁵ Subparagraph 47 of paragraph 14 of the Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan No. 1120 dated 28 October 2004 "On Matters of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan"

¹⁶ ICNL Report, E-Consultation Mechanisms in Legislative and Regulatory Decision-Making (2021). Available at: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/E-Consultation-Mechanisms-in-Legislative-Regulatory-Decision-Making-12-Jan-2021-vf.pdf> (Accessed: 2 April 2026)

Information Commissioner in cases of procedural violations by state authorities.¹⁷ Following the review of complaints, the Commissioner may issue orders to conduct or extend public consultations.¹⁸

In both Croatia and the United States, courts also have the power to hold legal acts invalid in cases where the statutory requirements for conducting public consultations have not been fully met.¹⁹

The examples of these jurisdictions demonstrate the need to improve the existing mechanism and introduce monitoring and accountability instruments to oversee compliance by state authorities with the established public consultation procedure in Kazakhstan. The introduction of such monitoring and accountability instruments will also ensure that the mechanism allows for effective participation of citizens and businesses in shaping the regulatory climate of the state.

Conclusion and recommendations

The existing mechanism provides a foundation for conducting effective public consultations: there are legally established procedures and a functioning digital platform in place. These elements alone, however, are insufficient to ensure the transparency, accessibility, and effectiveness of the public consultation process, which is clearly illustrated in practice by delegated authorities' ongoing failure to publish the texts of draft secondary RLAs and their supporting documentation on Open RLAs.

This issue constitutes an artificial barrier to accessing information and participating in public consultations. Its resolution is further complicated by the absence of instruments for monitoring compliance with the established public consultation procedure or appealing violations thereof.

To overcome the barrier and improve the mechanism, we recommend developing and implementing the following instruments:

- a mechanism for monitoring compliance of state authorities with the public consultation procedure by appointing an independent entity or individual exercising oversight;
- statutory grounds for rejecting a draft RLA if the procedures for publishing draft RLAs and conducting public consultations are violated, as well as provisions on the accountability of state authorities for procedural violations;
- an appeal procedure for public consultation participants.

The introduction of these instruments will contribute to the sustainable development of legislation and the improvement in quality of adopted RLAs.

22 May 2026

¹⁷ ICNL Report, E-Consultation Mechanisms in Legislative and Regulatory Decision-Making (2021). Available at: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/E-Consultation-Mechanisms-in-Legislative-Regulatory-Decision-Making-12-Jan-2021-vf.pdf> (Accessed: 2 April 2026)

¹⁸ ICNL Report, E-Consultation Mechanisms in Legislative and Regulatory Decision-Making (2021). Available at: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/E-Consultation-Mechanisms-in-Legislative-Regulatory-Decision-Making-12-Jan-2021-vf.pdf> (Accessed: 2 April 2026)

¹⁹ ICNL Report, E-Consultation Mechanisms in Legislative and Regulatory Decision-Making (2021). Available at: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/E-Consultation-Mechanisms-in-Legislative-Regulatory-Decision-Making-12-Jan-2021-vf.pdf> (Accessed: 2 April 2026);

Aránzazu Guillán Montero and Nils Taxell, Open government reforms: The challenge of making public consultations meaningful in Croatia (2015). Available at: <https://www.u4.no/publications/open-government-reforms-thechallenge-of-making-public-consultations-meaningful-in-croatia.pdf>. (Accessed: 20 April 2026)

Қазақстанда құқықтық актілерді жария талқылау: тетік тиімділігін талдау және оны жетілдіру жөніндегі ұсыныстар

**Сәния Сұлтанова, заңгер
Аружан Асилбекова, кіші заңгер**

Нормативтік құқықтық актілер (бұдан әрі – «**НҚА**») мен заңға тәуелді НҚА жобаларын жария талқылау – мемлекет пен қоғамның өзара байланысын қамтамасыз етіп, тиімді реттеуші ортаны қалыптастыратын қазіргі заң шығару процесінің ажырамас кезеңі. Өз тәжірибемізде байқап жүргеніміздей, клиенттердің жаңадан әзірленіп жатқан құқықтық актілерді жария талқылауға қатысуға деген қызығушылығы күн санап артып келеді.

Қазіргі уақытта ашық нормативтік құқықтық актілердің мемлекеттік интернет-порталында заңға тәуелді НҚА жобаларын жариялау тәсілінің өзгергенін байқауға болады. Мәселен, қалыптасқан тәжірибе бойынша жобалардың толық мәтіні түсіндірме жазбаларымен және салыстырма кестелерімен бірге жариялануға тиіс еді. Алайда қазір олардың орнына тек заңға тәуелді НҚА жобаларының қысқаша сипаттамасы ғана жарияланады.

Осы материалда біз заңға тәуелді НҚА жобаларын жария талқылаудың қолданыстағы тетігіне шолу жасап, бүгінде бұл процеске қатысушылар кезігетін негізгі мәселелерді көрсеттік. Сонымен қатар, осы саладағы шетелдік тәжірибені талдай отырып, Қазақстандағы жария талқылау тетігін жетілдіру жөніндегі ұсыныстарды әзірледік.

Ақпаратқа қол жеткізу құқығы

Жария талқылауға қатысу мүмкіндігі ақпаратқа қол жеткізудің конституциялық құқығына негізделеді.²⁰ Бұл – Қазақстан Республикасының әрбір азаматына тиесілі негізгі жария құқықтардың бірі. Ақпаратқа қол жеткізу құқығы тек заңмен және белгілі бір мерзімге ғана шектелуі мүмкін. Мұндай шектеулер конституциялық құрылысты қорғау, қоғамдық тәртіпті, адамның құқықтары мен бостандықтарын, сондай-ақ халықтың денсаулығы мен имандылығын сақтау мақсатына қажетті шамада ғана енгізіледі.²¹

НҚА мәтіндері мен олардың жобалары қоғамдық маңызы бар ақпарат санатына жатады, сондықтан олардың қолжетімділігін шектеуге болмайды (мемлекеттік құпияларды және заңмен қорғалатын өзге де құпияны құрайтын НҚА қоспағанда).²² «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» заң мемлекеттік органдардың өз құзыреті шегінде заң шығару қызметі туралы ақпаратты интернет-ресурстарда жариялау міндетін бекіте отырып, осы қағидатты нақтылай түседі.²³

Заңға тәуелді НҚА жобаларын жариялау және жария талқылауды өткізу тәртібі

Ашық нормативтік құқықтық актілердің интернет-порталы – (бұдан әрі – «**Ашық НҚА**») Электрондық үкімет (egov.kz) веб-порталының құрамдас бөлігі. Онда жария талқылау рәсімін өткізу үшін «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» заңға сәйкес НҚА және заңға тәуелді НҚА жобалары, сонымен қатар өзге де ақпарат жарияланады.²⁴

²⁰ Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 16 қарашадағы № 401-V «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» Заңының (бұдан әрі – «**Ақпаратқа қол жеткізу туралы Заң**») 1-бабының 2-тармақшасы

²¹ Ақпаратқа қол жеткізу туралы Заңның 5-бабының 1- және 2-тармақтары

²² Ақпаратқа қол жеткізу туралы Заңның 6-бабының 8-тармақшасы

²³ Ақпаратқа қол жеткізу туралы Заңның 16-бабының 3-тармағының 2-тармақшасы

²⁴ Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 29 желтоқсандағы № 907 «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң шығару жұмысының қағидаларын бекіту туралы» Қаулысының (бұдан әрі – «**Заң шығару жұмысының қағидалары**») 2-тармағының 2-тармақшасы

НҚА жобаларын әзірлеу кезінде Ашық НҚА порталында келесі ақпарат міндетті түрде жариялануға тиіс:²⁵

- әзірленетін реттеушілік саясат консультативтік құжаттарының мәтіндері;
- НҚА жобаларының оларға түсіндірме жазбаларымен (олар болған кезде) және салыстырма кестелерімен (НҚА өзгерістер және (немесе) толықтырулар енгізілген жағдайларда) бірге мәтіндері;
- ғылыми сараптамалардың қорытындылары мен жеке кәсіпкерлік субъектілерінің сараптама қорытындылары (олар болған кезде).

Заңға тәуелді НҚА жобаларына да дәл осы талаптар қолданылады: жоба мәтіні түсіндірме жазбаларымен және салыстырма кестелерімен бірге мүдделі мемлекеттік органдарға келісуге жіберілмес бұрын Ашық НҚА (legalacts.egov.kz) порталында жария талқылау өткізу мақсатында орналастырылады.²⁶

Заңнамалық және иерархиясы бойынша одан жоғары тұрған өзге де НҚА-ларға негізделетін, олардың орындалуы немесе одан әрі іске асырылуы мақсатында шығарылатын барлық нормативтік құқықтық акті (заңнамалық актілер санатына кірмейтін) заңға тәуелді НҚА деп есептеледі.²⁷ Тиісінше, қолданыстағы заңнамаға өзгерістер енгізетін Президент жарлықтары, Үкімет қаулылары, министрлердің бұйрықтары мен жергілікті атқарушы органдардың шешімдері заңға тәуелді НҚА қатарына жатады.

Заңға тәуелді НҚА жобаларын әзірлеуге жауапты мемлекеттік органдар (бұдан әрі – «**әзірлеуші мемлекеттік органдар**») бұл жобаларды жария талқылау үшін Ашық НҚА порталында кемінде 10 жұмыс күні мерзіміне орналастырады.²⁸ Порталда пайдаланушылардың ескертулері немесе ұсыныстары болған жағдайда, әзірлеуші мемлекеттік органдар оларды жарияланған күннен бастап 3 жұмыс күні ішінде қарап, қабылдау немесе қабылдамау туралы негізделген шешім шығарады.²⁹

Заңға тәуелді НҚА жобаларына қатысты тұжырымдамалық ескертулер мен ұсыныстар қабылданған жағдайда, әзірлеуші мемлекеттік органдар порталда жобаның жаңа нұсқасын жариялайды.³⁰

Заңға тәуелді НҚА жобаларын жариялау тәжірибесінің өзгеру мәселесі

Осы материалды дайындау кезінде Ашық НҚА порталында заңға тәуелді НҚА жобаларын жариялау тәсілінің өзгергені байқалып отыр. Заңнамада жария талқылау мақсатында заңға тәуелді НҚА жобаларының толық мәтінін ілеспе құжаттарымен бірге жариялау тікелей бекітілгеніне қарамастан,³¹ қазіргі уақытта Ашық НҚА порталында жобалардың тек қысқаша мазмұны ғана орналыстырылады. Олардың толық мәтінімен немесе ілеспе құжаттарымен танысу мүмкіндігі жоқ.

²⁵ Ақпаратқа қол жеткізу туралы Заңның 16-бабының 3-тармағының 2-тармақшасы

²⁶ Қазақстан Республикасының 2016 жылғы 6 сәуірдегі № 480-V «Құқықтық актілер туралы» Заңының (бұдан әрі – «**Құқықтық актілер туралы Заң**») 18-бабының 4-тармағының 3-бөлігі

²⁷ Құқықтық актілер туралы Заңның 1-бабының 5-тармақшасы

²⁸ Қазақстан Республикасы Әділет министрінің міндетін атқарушының 2021 жылғы 30 қыркүйектегі № 849 «Ашық нормативтік құқықтық актілердің интернет-порталында заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын орналастыру және жария талқылау қағидаларын бекіту туралы» Бұйрығының (бұдан әрі – «**Жария талқылау қағидалары**») 5-тармағының 1-бөлігі

²⁹ Жария талқылау қағидаларының 9-тармағының 1-бөлігі

³⁰ Жария талқылау қағидаларының 9-тармағының 3-бөлігі

³¹ Құқықтық актілер туралы Заңның 18-бабының 4-тармағының 3-бөлігі

Құқықтық актілер туралы заңға да, Жария талқылау қағидаларына да заңға тәуелді НҚА жобаларын Ашық НҚА порталында жариялау рәсіміне қатысты ешқандай өзгеріс енгізілмегенін ескеру керек.

Пайдаланушылардың бұл өзгерістің себебін түсіндіруді сұраған пікірлеріне әзірлеуші мемлекеттік органдар мынадай жауап беріп жүр:

Порталдағы соңғы техникалық жетілдіру жұмыстарына сәйкес, НҚА жобаларын жария талқылау процесін оңтайландыру мақсатында заңға тәуелді НҚА жобаларын жариялау форматы өзгертілді. Атап айтқанда, халыққа ыңғайлы болуы үшін порталда НҚА жобасының негізгі мазмұны ғана оқуға жеңіл түрде жарияланады. Ал заң жобалары мен реттеушілік саясаттың консультативтік құжаттары (РСКҚ) бойынша бұрынғы тәртіп сақталады.

Одан бөлек, әзірлеуші мемлекеттік органдар пайдаланушылардың пікіріне алғашқы жауабын бергенде, заңға тәуелді НҚА жобаларына қол жеткізудің балама жолдарын жиі көрсете бермейді. Олар тек пайдаланушылар қайта сұраған кезде ғана жобалардың толық мәтінін алу үшін «eOtinish» платформасы (eotinish.kz) арқылы ресми сауал жолдауға немесе әзірлеуші орган қызметкерлеріне электрондық пошта немесе мессенджер арқылы жүгінуге болатыны туралы ақпарат береді.

Заңға тәуелді НҚА жобаларының толық мәтіні мен ілеспе құжаттарын жарияламау – құқықтық актілерді жария талқылау үшін орналастырудың заңмен бекітілген тәртібіне қайшы келеді. Сонымен бірге, жобалар мен олардың ілеспе құжаттарына қол жеткізудің нақты белгіленген жолдарының болмауы азаматтардың ақпаратқа қол жеткізу және жария талқылауға қатысу құқығын іске асыруына айтарлықтай кедергі келтіреді.

Заң бұзушылықтарға мониторинг жүргізу және шағымдану құралдарының болмауы

Оған қоса, қолданыстағы заңнамада НҚА жобаларын жария талқылауға шығарудың бекітілген тәртібінің сақталуына мониторинг жүргізу немесе бұл тәртіптің бұзылуына шағымдану құралдары қарастырылмаған. ӘРПК ережелері де НҚА-ларды әзірлеу, ұсыну, талқылау, қолданысқа енгізу және жариялау тәртібіне қатысты «Құқықтық актілер туралы» заңмен реттелетін мемлекеттік органдардың іс-әрекеттеріне қолданылмайды.³²

Осы орайда, заңмен бекітілген рәсімді нақты қай мемлекеттік орган бұзып отыр деген орынды сұрақ туындайды. Өйткені, Ашық НҚА порталында заңға тәуелді НҚА жобаларының қысқаша сипаттамасын тиісті ілеспе құжаттарсыз тікелей әзірлеуші органдар орналастырады.

Бекітілген рәсімнің сақталмағаны ескертілген кезде, әзірлеуші органдар «заңға тәуелді НҚА жобаларын орналастыру форматына» қатысты «Порталдағы техникалық жетілдіру жұмыстарын» алға тартып, Ашық НҚА порталының жұмысы Әділет министрлігінің құзыретіне кіретінін айтады. Расында да, заңға тәуелді НҚА жобаларын жариялау және жария талқылаудан өткізу тәртібін әзірлеу әрі бекіту Әділет министрлігінің функцияларына жатады,³³ алайда бекітілген тізбеде Ашық НҚА порталының жұмысын қамтамасыз ету туралы тікелей көрсетілмеген.

Жария талқылау тәртібінің бұзылуына шағым жасаудың нақты рәсімі мен нақтыланған жауапкершіліктің болмауы бүгінгідей мәселеге әкеп соқтырып отыр. Яғни, заңға тәуелді НҚА жобаларының толық мәтінін жүйелі түрде жарияламау тәжірибесінің қалыптасуына жол ашылуы мүмкін. Мұндай тәжірибе НҚА жобаларын жария талқылаудан өткізу тәртібін сақтау және заң

³² Қазақстан Республикасының 2020 жылғы 29 маусымдағы № 350-VI «Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі» (бұдан әрі – «ӘРПК») 3-бабының 4-тармағының 4-тармақшасы

³³ Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2004 жылғы 28 қазандағы № 1120 «Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің мәселелері» Қаулысының 14-тармағының 47-тармақшасы

шығару процесінің тиімділігін қамтамасыз ету үшін мемлекеттік органдардың есептілік құралдарын шұғыл түрде енгізу қажет екенін айқын көрсетеді.

Шетелдік тәжірибені талдау

Шетелдік тәжірибені талдау да жария талқылау процесін жетілдірудің өзекті екенін көрсетеді. Заң шығару тетігінің ашықтығын, қолжетімділігін және тиімділігін қамтамасыз ету мақсатында өзге елдер НҚА-ларды әзірлеу және жария талқылаудан өткізу процесінде мемлекеттік органдардың есептілігі мен оларға мониторинг жүргізу құралдарын енгізіп жатыр. Бұған мемлекеттік органдардың бекітілген рәсімдерді тиісінше орындауын кепілдендіретін, заңнамада бекітілген жауапкершілік туралы ережелер де кіреді.

Осылайша, Хорватияда үкіметтік есептілік жүйесі аясында Ақпараттық комиссар жұмыс істейді. Хорват саборы тағайындайтын бұл тәуелсіз лауазымды тұлға жария талқылауларды өткізудің бекітілген рәсімінің сақталуын қадағалайды.³⁴ Мемлекеттік органдар тарапынан рәсім бұзылған жағдайда, азаматтар Ақпараттық комиссарға шағымдануға құқылы. Шағымды қарағаннан кейін комиссар жария талқылауды өткізу немесе оның мерзімін ұзарту туралы өкім шығара алады.³⁵

Сонымен бірге, АҚШ пен Хорватияда жария талқылауларды ұйымдастыруға қойылатын талаптар толық сақталмаған жағдайда, соттардың нормативтік актілерді жарамсыз деп тану мүмкіндігі қарастырылған.³⁶

Аталған юрисдикциялардың тәжірибесі Қазақстанда қолданыстағы заң шығару тетігін жетілдіріп, жария талқылауларды өткізудің бекітілген рәсімін сақтау бойынша мемлекеттік органдардың есептілігі мен мониторинг жүргізу құралдарын енгізу қажет екенін айқын көрсетеді.

Жария талқылауды өткізудің бекітілген рәсімінің сақталуына мониторинг жүргізу құралдарын енгізу – азаматтар мен бизнестің мемлекеттің құқықтық саясатын қалыптастыруға тиімді қатысу мүмкіндігін қамтамасыз ете отырып, Қазақстандағы заң шығару тетігін одан әрі жетілдіруге ықпал етеді.

Қорытынды және ұсыныстар

Қазақстандағы қазіргі тетік НҚА жобаларын жария талқылауды тиімді өткізуге толық негіз бола алады, себебі заңмен бекітілген рәсімдер де, жұмыс істеп тұрған цифрлық платформа да бар. Алайда, процесті бақылау құралдары мен оған қатысушылардың жауапкершілігі болмаған жағдайда, бұл екі негізгі құрамдас бөлік жария талқылаудың ашықтығын, қолжетімділігі мен тиімділігін толыққанды қамтамасыз ете алмайды.

Мұны әзірлеуші органдардың заңға тәуелді НҚА жобаларының мәтіндері мен олардың ілеспе құжаттарын Ашық НҚА порталында жарияламауына қатысты қазіргі мәселе айқын дәлелдейді. Қазіргі мәселені шешу – НҚА жобаларын жария талқылауға шығару тәртібінің сақталуына

³⁴ ICNL Report, E-Consultation Mechanisms in Legislative and Regulatory Decision-Making (2021). Кіры сілтемесі: URL: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/E-Consultation-Mechanisms-in-Legislative-Regulatory-Decision-Making-12-Jan-2021-vf.pdf> (қаралған күні: 02.04.2026)

³⁵ ICNL Report, E-Consultation Mechanisms in Legislative and Regulatory Decision-Making (2021). Кіры сілтемесі: URL: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/E-Consultation-Mechanisms-in-Legislative-Regulatory-Decision-Making-12-Jan-2021-vf.pdf> (қаралған күні: 02.04.2026)

³⁶ ICNL Report, E-Consultation Mechanisms in Legislative and Regulatory Decision-Making (2021). Кіры сілтемесі: URL: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/E-Consultation-Mechanisms-in-Legislative-Regulatory-Decision-Making-12-Jan-2021-vf.pdf> (қаралған күні: 02.04.2026);

Aránzazu Guillán Montero and Nils Taxell, Open government reforms: The challenge of making public consultations meaningful in Croatia (2015). Кіры сілтемесі: URL: <https://www.u4.no/publications/open-government-reforms-thechallenge-of-making-public-consultations-meaningful-in-croatia.pdf>. (қаралған күні: 20.04.2026)

мониторинг жүргізу немесе бұзушылықтарға шағымдану құралдарының жоқтығынан қиындап отыр.

Бұл мәселе ақпаратқа қол жеткізу мен жария талқылауларға қатысу жолындағы жасанды кедергі болып табылады. Оны еңсеру үшін келесі тетіктерді әзірлеп, тәжірибеге енгізу қажет:

- бақылауды жүзеге асыратын тәуелсіз тұлғаны немесе органды тағайындау арқылы мемлекеттік органдардың жария талқылауларға қатысты заңнама талаптарын сақтауына мониторинг жүргізу құралын;
- НҚА жобаларын жариялау және жария талқылаудан өткізудің бекітілген рәсімдері бұзылғаны анықталған жағдайда, жобаны кері қайтарудың заңмен бекітілген негіздерін, сондай-ақ тәртіп бұзғаны үшін мемлекеттік органдардың жауапкершілігі туралы ережелерді;
- жария талқылауға қатысушылардың мемлекеттік органдар тарапынан болған бұзушылықтарға шағымдану тәртібін.

Мұндай құралдарды енгізу заңнаманың тұрақты дамуына және қабылданатын НҚА сапасын арттыруға ықпал етеді.

2026 жылғы 22 мамыр

Публичные обсуждения правовых актов в Казахстане: анализ эффективности механизма и рекомендации по улучшению

**Сания Султанова, юрист
Аружан Асилбекова, младший юрист**

Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов (далее – «НПА») и подзаконных НПА — это неотъемлемый этап современного законотворческого процесса, обеспечивающий взаимодействие государства с обществом и формирование эффективной регуляторной среды. В нашей практике всё заметнее проявляется интерес клиентов к возможности участвовать в процессе публичных обсуждений разрабатываемых правовых актов.

В настоящий момент на государственном интернет-портале открытых нормативных правовых актов прослеживается изменение подхода к публикации проектов подзаконных НПА: вместо установленной практики размещения полного текста проектов подзаконных актов с пояснительными записками и сравнительными таблицами публикуется только краткое описание проектов подзаконных НПА.

В данном материале мы подготовили обзор действующего механизма публичных обсуждений проектов подзаконных НПА и ключевых проблем, с которыми сталкиваются участники процесса в настоящее время, а также проанализировали зарубежные практики в данной сфере и привели рекомендации по улучшению механизма публичных обсуждений в Казахстане.

Право на доступ к информации

Возможность участия в публичных обсуждениях основывается на конституционном праве на доступ к информации, которое является одним из базовых публичных прав каждого гражданина Республики Казахстан.³⁷ Право на доступ к информации может быть ограничено только законами и исключительно на определенный срок в мере необходимой в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, а также здоровья и нравственности населения.³⁸

Тексты НПА и их проектов относятся к категории общественно значимой информации, которая не подлежит ограничению (исключением являются НПА, содержащие государственные секреты и иные охраняемые законом тайны).³⁹ Закон о доступе к информатизации конкретизирует данный принцип, устанавливая обязанность государственных органов в пределах своей компетенции размещать на интернет-ресурсах информацию о нормотворческой деятельности.⁴⁰

Порядок публикации проектов подзаконных НПА и проведения публичных обсуждений

Интернет-портал открытых нормативных правовых актов (далее – «**Открытые НПА**») является частью веб-портала Электронного правительства (egov.kz) и обеспечивает размещение проектов НПА и подзаконных НПА, а также иной информации в соответствии с Законом о доступе к информации для проведения процедуры публичного обсуждения.⁴¹

³⁷ Подпункт 2 статьи 1 Закона Республики Казахстан № 401-V от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» (далее – «**Закон о доступе к информации**»)

³⁸ Пункты 1 и 2 статьи 5 Закона о доступе к информации

³⁹ Подпункт 8 статьи 6 Закона о доступе к информации

⁴⁰ Подпункт 2 пункта 3 статьи 16 Закона о доступе к информации

⁴¹ Подпункт 2 пункта 2 Постановление Правительства Республики Казахстан № 907 от 29 декабря 2016 года «Об утверждении Правил законотворческой работы Правительства Республики Казахстан» (далее – «**Правила законотворческой работы**»)

При разработке проектов НПА на Открытых НПА подлежит публикации следующая информация:⁴²

- тексты разрабатываемых консультативных документов регуляторной политики;
- проекты НПА вместе с пояснительными записками (при их наличии) и сравнительными таблицами к ним (в случаях внесения изменений и (или) дополнений в НПА);
- заключения научных экспертиз и экспертные заключения субъектов частного предпринимательства (при их наличии).

На проекты подзаконных НПА распространяются те же требования — тексты проектов вместе с пояснительными записками и сравнительными таблицами к ним размещаются для публичного обсуждения на Открытых НПА (legalacts.egov.kz) до направления на согласование в заинтересованные государственные органы.⁴³

Отметим, что подзаконными НПА признаются все нормативно-правовые акты (не попадающие под категорию законодательных актов), которые основываются на законодательных и иных вышестоящих по иерархии НПА, издаются для целей их исполнения или дальнейшей реализации.⁴⁴ Соответственно, к подзаконным НПА относятся указы Президента, постановления Правительства, приказы министров и решения местных исполнительных органов, посредством которых вносятся изменения в действующее законодательство.

Ответственные за разработку проектов подзаконных НПА государственные органы (далее — «**органы-разработчики**») размещают проекты подзаконных НПА на Открытых НПА для публичных обсуждений на срок, составляющий не менее 10 рабочих дней.⁴⁵ При наличии замечаний или предложений пользователей на портале органы-разработчики рассматривают и выносят обоснованные решения об их принятии или отклонении в течение 3 рабочих дней со дня их публикации.⁴⁶ При принятии концептуальных замечаний и предложений к проектам подзаконных НПА органы-разработчики размещают новые версии проектов на портале.⁴⁷

Проблема изменения практики размещения проектов подзаконных НПА

На момент подготовки настоящего материала наблюдается изменение подхода к размещению проектов подзаконных НПА на Открытых НПА. Несмотря на то, что законодательство прямо регламентирует размещение полных текстов проектов подзаконных НПА с сопроводительными документами для целей публичных обсуждений,⁴⁸ в настоящий же момент на Открытых НПА размещается только краткое содержание проектов подзаконных НПА без возможности ознакомиться с его полным текстом или сопроводительными документами.

Отметим, что ни в Закон о правовых актах, ни в Правила публичного обсуждения не вносились изменения в части процедуры размещения проектов подзаконных НПА на Открытых НПА.

В ответ на комментарии пользователей с просьбой разъяснить причины такого изменения органы-разработчики указывают следующее:

Согласно последним техническим доработкам Портала, в целях оптимизации процесса публичного обсуждения проектов НПА изменен формат размещения подзаконных проектов

⁴² Подпункт 2 пункта 3 статьи 16 Закона о доступе к информации

⁴³ Часть 3 пункта 4 статьи 18 Закона Республики Казахстан № 480-V от 6 апреля 2016 года «О правовых актах» («далее — **«Закон о правовых актах»**»)

⁴⁴ Подпункт 5 статьи 1 Закона о правовых актах

⁴⁵ Часть 1 пункта 5 Приказа и.о. Министра юстиции Республики Казахстан № 849 от 30 сентября 2021 года «Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов подзаконных нормативных правовых актов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов» (далее — **«Правила публичного обсуждения»**)

⁴⁶ Часть 1 пункта 9 Правил публичного обсуждения

⁴⁷ Часть 3 пункта 9 Правил публичного обсуждения

⁴⁸ Часть 3 пункта 4 статьи 18 Закона о правовых актах

НПА. В частности, для удобства населения на Портале будет размещаться основное содержание проекта НПА в доступной для ознакомления форме. По законопроектам и КДРП сохраняется прежний порядок.

Более того, органы-разработчики зачастую не указывают на альтернативные пути получения доступа к проектам подзаконных НПА при предоставлении первичных ответов на комментарии пользователей. Только в ответах на повторные комментарии пользователей органы-разработчики предоставляют информацию о возможности направления официального запроса через платформу «eOtinish» (eotinish.kz) либо обращения к сотрудникам органов-разработчиков посредством электронной почты или мессенджера для получения полных текстов проектов подзаконных НПА.

Неразмещение полного текста проектов подзаконных НПА и сопроводительных документов идет вразрез с законодательно установленным порядком размещения актов для проведения публичных обсуждений. Более того, отсутствие четко определенных способов получения доступа к проектам подзаконных НПА и их сопроводительным документам существенно затрудняет реализацию права граждан на доступ к информации и участие в публичных обсуждениях.

Отсутствие инструментов мониторинга и обжалования нарушений

Вместе с тем действующее законодательство не предусматривает инструментов мониторинга соблюдения установленного порядка размещения проектов НПА для проведения публичных обсуждений или обжалования его нарушений. Положения АППК также не распространяются на действия государственных органов, регулируемые Законом о правовых актах в части порядка разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования НПА.⁴⁹

Также встает вопрос о том, со стороны какого государственного органа происходит нарушение законодательно установленной процедуры. Непосредственное размещение кратких описаний проектов подзаконных НПА без требуемой сопроводительной документации на Открытых НПА осуществляется органами-разработчиками.

При указании на несоблюдение установленной процедуры органы-разработчики ссылаются на «технические доработки Портала» в части «формата размещения подзаконных проектов НПА», а также указывают, что работа Открытых НПА входит в компетенцию Министерства юстиции. Разработка и утверждение порядка размещения и проведения публичных обсуждений проектов подзаконных НПА действительно относятся к функциям Министерства юстиции,⁵⁰ однако в установленном перечне прямо не указано функционирование Открытых НПА.

Отсутствие установленной процедуры обжалования нарушений порядка проведения публичных обсуждений с четко определенной ответственностью приводит к текущей проблеме, в которой становится возможным систематическая практика неразмещения проектов подзаконных НПА. Такая практика демонстрирует острую необходимость внедрения инструментов подотчетности государственных органов для целей соблюдения установленного порядка проведения публичных обсуждений проектов НПА и обеспечения эффективности законотворческого процесса.

Анализ зарубежных практик

Анализ зарубежных практик также указывает на актуальность совершенствования процесса публичных обсуждений. Для обеспечения прозрачности, доступности и эффективности законотворческого механизма другие страны внедряют инструменты мониторинга и

⁴⁹ Подпункт 4 пункта 4 статьи 3 Кодекса Республики Казахстан № 350-VI от 29 июня 2020 года «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан» (далее – «АППК»)

⁵⁰ Подпункт 47 пункта 14 Постановления Правительства Республики Казахстан № 1120 от 28 октября 2004 года «Вопросы Министерства юстиции Республики Казахстан»

подотчетности государственных органов в процессе разработки и проведения публичных обсуждений НПА. Это включает положения об ответственности, закрепленные в законодательстве, гарантирующие надлежащее исполнение государственными органами установленных процедур.

Так, в Хорватии в рамках правительственной системы подотчетности функционирует Информационный комиссар — независимое должностное лицо, назначаемое Хорватским сабором, — который осуществляет надзор за соблюдением установленной процедуры проведения публичных обсуждений.⁵¹ Граждане вправе направлять обращения к Информационному комиссару в случае нарушений процедуры со стороны государственных органов, после рассмотрения которых комиссар может выдать распоряжение о проведении или продлении публичных обсуждений.⁵²

Также в США и Хорватии предусмотрена возможность признания судами нормативных актов недействительными в случаях, когда установленные требования к организации публичных обсуждений не были соблюдены в полной мере.⁵³

Практика указанных юрисдикций демонстрирует необходимость доработки действующего законотворческого механизма и внедрения инструментов мониторинга и подотчетности государственных органов в отношении соблюдения установленной процедуры проведения публичных обсуждений в Казахстане.

Внедрение инструментов мониторинга за соблюдением установленной процедуры проведения публичных обсуждений будет способствовать дальнейшему совершенствованию механизма законотворчества в Казахстане, обеспечивая возможность эффективного участия граждан и бизнеса в формировании правовой политики государства.

Выводы и рекомендации

Действующий механизм в Казахстане имеет основу для эффективного проведения публичных обсуждений проектов НПА — предусмотрены законодательно установленные процедуры и функционирующая цифровая платформа. Однако эти два базовых компонента не способны в полной мере обеспечить прозрачность, доступность и эффективность процесса публичных обсуждений при отсутствии инструментов контроля и ответственности участников процесса.

Это наглядно подтверждает текущая проблема неразмещения органами-разработчиками текстов проектов подзаконных НПА и их сопроводительных документов на Открытых НПА, решение которой осложняется ввиду отсутствия инструментов мониторинга соблюдения установленного порядка размещения проектов НПА для проведения публичных обсуждений или обжалования его нарушений.

⁵¹ ICNL Report, E-Consultation Mechanisms in Legislative and Regulatory Decision-Making (2021). Режим доступа: URL: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/E-Consultation-Mechanisms-in-Legislative-Regulatory-Decision-Making-12-Jan-2021-vf.pdf> (дата обращения: 02.04.2026)

⁵² ICNL Report, E-Consultation Mechanisms in Legislative and Regulatory Decision-Making (2021). Режим доступа: URL: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/E-Consultation-Mechanisms-in-Legislative-Regulatory-Decision-Making-12-Jan-2021-vf.pdf> (дата обращения: 02.04.2026)

⁵³ ICNL Report, E-Consultation Mechanisms in Legislative and Regulatory Decision-Making (2021). Режим доступа: URL: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/E-Consultation-Mechanisms-in-Legislative-Regulatory-Decision-Making-12-Jan-2021-vf.pdf> (дата обращения: 02.04.2026);

Aránzazu Guillán Montero and Nils Taxell, Open government reforms: The challenge of making public consultations meaningful in Croatia (2015). Режим доступа: URL: <https://www.u4.no/publications/open-government-reforms-thechallenge-of-making-public-consultations-meaningful-in-croatia.pdf>. (дата обращения: 20.04.2026)

Данная проблема является искусственным барьером к доступности информации и участию в публичных обсуждениях, для преодоления которого необходимо разработать и внедрить следующие механизмы:

- инструмент мониторинга соблюдения требований законодательства в отношении публичных обсуждений государственными органами в форме назначения независимого лица или органа, осуществляющего контроль;
- законодательно установленные основания для отклонения проекта НПА при выявлении нарушений установленных процедур публикации и проведения публичных обсуждений проектов НПА, а также положения об ответственности государственных органов за нарушение процедур;
- порядок обжалования нарушений со стороны государственных органов участниками публичных обсуждений.

Внедрение таких инструментов будет способствовать устойчивости развития законодательства и повышению качества принимаемых НПА.

22 мая 2026 года

CENTIL. LAW

Kazakhstan

9 Al-Farabi Avenue, Block 5G,
17th floor, office 159-160,
Almaty, A17C5D8

Contact details



Saniya Sultanova

Associate | Investments & Transactions

E: saniya.sultanova@centil.law

T: +7 727 363 1459



Aruzhan Assilbekova

Junior Associate | Investments & Transactions

E: aruzhan.assilbekova@centil.law

T: +7 727 363 1459

This article is for informational purposes only and does not constitute legal, regulatory, or other professional advice. The information contained herein should not be relied upon as a substitute for legal, regulatory, or other professional advice. For any specific legal matter, please seek advice from a qualified legal professional.

Бұл мақала тек ақпараттық мақсатта дайындалған және заңгерлік, реттеушілік немесе өзге де кәсіби кеңес болып саналмайды. Бұл материалдағы ақпарат заңдық немесе өзге де кәсіби кеңесті алмастыра алмайды. Нақты заң мәселесі бойынша білікті заң маманынан кеңес алу ұсынылады.

Настоящая статья подготовлена исключительно в информационных целях и не является юридической, регуляторной или иной профессиональной консультацией. Информация, изложенная в статье, не должна рассматриваться как замена юридической, регуляторной или иной профессиональной консультации. По любым правовым вопросам необходимо обращаться за консультацией к квалифицированному юристу.