

МРНТИ 10.15.59
УДК 342.25:346.12:336.22(574)
JEL K23, K34, R58

<https://doi.org/10.46914/2959-4197-2026-1-3-62-74>

ЖУМАДИЛОВА М.А.,¹

PhD, ст. преподаватель.

e-mail: Mira_19820509@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-4083-0354

ОСЫКО И.В.,²

м.ю.н., ст. преподаватель.

e-mail: Oiv72@list.ru

ORCID ID: 0009-0002-9466-5857

КРАПИВКО С.В.,²

м.ю.н., ст. преподаватель.

e-mail: prepod_sergey@mail.ru

ORCID ID: 0009-0005-3523-8654

ЖАКСЫБЕКОВА Ф.С.,^{*3}

к.ю.н., преподаватель-профессор.

*e-mail: zaksybekovafarida@gmail.com

ORCID ID: 0000-0003-2770-6356

¹Кызылординский университет

им. Коркыт Ата,

г. Кызылорда, Казахстан

²Кокшетауский университет

им. А. Мырзахметова,

г. Кокшетау, Казахстан

³Университет им. М. Нарикбаева,

г. Астана, Казахстан

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ГОРОДА АЛАТАУ: НАЛОГОВАЯ АВТОНОМИЯ И ЕДИНСТВО ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА

Аннотация

В данной статье специальный правовой режим г. Алатау в Республике Казахстан анализируется не только как очередной инструмент инвестиционной политики, но и как новая модель введения территориально ограниченного правового эксперимента внутри унитарного государства. В центре исследования находятся три вопроса: создание особой институциональной среды для привлечения частных инвестиций, закрепление функциональных элементов налоговой и бюджетной самостоятельности и согласование этих особенностей с конституционным единством правового пространства. Авторы обосновывают, что толковать режим г. Алатау как простое продолжение специальных экономических зон недостаточно: конституционный закон создает значительно более широкую правовую дифференциацию в отношении управления городом, административных актов, налоговых преференций, инвестиционных споров, договорных моделей и экспериментальных правовых режимов. Вместе с тем такая дифференциация не является абсолютной. Сам конституционный закон закрепляет, что специальный режим не распространяется на права и свободы граждан, персональные данные, уголовную и иные охраняемые сферы. В работе одновременно рассматриваются преимущества и риски специального режима: с одной стороны – инвестиционная предсказуемость, административная гибкость и инфраструктурный импульс, с другой – опасность правовой асимметрии, налогового арбитража, ослабления местных интересов и нормативного параллелизма. В заключение предлагается: для успешности модели г. Алатау необходимы открытый реестр специального правового режима, оценка фискального эффекта налоговых преференций, периодический правовой аудит экспериментальных актов, баланс гарантий инвестора и общественного контроля.

Ключевые слова: специальный правовой режим, инвестиционный эксперимент, налоговая автономия, бюджетный режим, единство правового пространства, город ускоренного развития, правовая дифференциация.

Введение

Вопрос о специальном правовом режиме г. Алатау не может рассматриваться в правовой системе Казахстана только как обычный проект регионального развития. Здесь в одной точке сходятся территория, инвестиции, налоги, административное управление и правовой режим. Новая Конституция допустила установление посредством конституционных законов специального правового режима в финансовой сфере в целях ускоренного развития экономики отдельных регионов либо специального правового режима «города ускоренного развития»; такой режим может охватывать и особенности функционирования государственного управления и судебной системы [1, ст. 5, п. 6]. Без этой нормы последующая правовая конструкция о г. Алатау не могла бы быть истолкована полноценно.

Правовая биография города коротка, но нормативно насыщена. Указом Президента от 9 января 2024 г. село Жетыген Илийского района Алматинской области было отнесено к категории города областного значения и переименовано в город Алатау [2, п. 2]. Указ Президента от 26 сентября 2025 г. придал Алатау специальный статус города опережающего темпа развития и вывел на первый план задачи привлечения инвестиций в высокотехнологичные отрасли, формирования регионального центра деловой и инновационной активности, защиты частных инвестиций и создания особой институциональной среды [3, п. 1]. Эти два акта можно читать по отдельности. Но только при совместном рассмотрении раскрывается логика нового правового эксперимента: сначала был сформирован территориальный субъект, затем ему был предоставлен специальный статус.

Основная правовая нагрузка приходится на Конституционный закон от 8 мая 2026 г. «О специальном правовом режиме города Алатау». Он определяет функционирование и развитие г. Алатау на основе Конституции в специальном правовом режиме «города ускоренного развития», в том числе особенности правового регулирования общественных отношений, включая государственное управление [4, ст. 1]. Здесь речь идет не об очередной версии специальной экономической зоны. Закон формирует самостоятельные элементы городского управления, принятия нормативных актов, ведения бюджета, предоставления налоговых преференций, разрешения инвестиционных споров и выбора договорных конструкций.

Есть обстоятельство, которое усложняет вопрос. Конституционный суд в рамках нового конституционного порядка предварительно рассмотрел этот конституционный закон по обращению Президента и признал его соответствующим Конституции [5, п. 2]. Этот факт стабилизирует тему с точки зрения законности, но не завершает научный анализ. Напротив, конституционное соответствие теперь открывает другой вопрос: в каких пределах специальный режим может развивать инвестиционные, налоговые и административные особенности, не нарушая единства правового пространства?

Первое впечатление о режиме г. Алатау может быть обманчивым. На первый взгляд, вопрос сводится к предоставлению льгот для привлечения инвестиций, строительству инфраструктуры и созданию нового города. Но на правовом уровне ситуация сложнее. Конституционный закон придает особое место актам специального режима, в ряде случаев закрепляет приоритет законодательства г. Алатау по отношению к другим нормативным актам, расширяет регуляторные полномочия администрации, предусматривает изменение налоговых ставок и преференций, открывает варианты международного арбитража для инвестиционных споров [4, ст. 3]. Такая структура может усилить инвестиционную привлекательность. Вместе с тем она остро ставит вопрос о том, где проходит предел территориального отличия от общего правового порядка.

Научная актуальность темы заключается именно в этой двойственности. Если восхвалять специальный режим только как инвестиционную возможность, исчезает сдерживающая функция права. Если оценивать его лишь как риск правовой фрагментации, вне поля зрения остается возможность институционального обновления, необходимого государству. Поэтому цель исследования – проанализировать специальный правовой режим г. Алатау с точки зрения соотношения инвестиционного эксперимента, элементов налоговой автономии и единства правового пространства.

Гипотеза исследования основывается на следующем: модель г. Алатау формирует в Казахстане новую форму территориально ограниченного правового эксперимента, однако ее успех

будет зависеть не от широты предоставленных особенностей, а от способности удерживать эти особенности посредством конституционных ограничений, открытых процедур, фискальной отчетности и судебного контроля. Специальный режим сам по себе не является правовой проблемой. Проблема начинается тогда, когда он утрачивает связь с общим правовым пространством.

Задачи статьи вытекают из этой гипотезы: определить конституционное основание специального режима; проанализировать место законодательства г. Алатау в общей правовой системе; раскрыть природу инвестиционных гарантий и экспериментальных правовых режимов; показать пределы налоговых и бюджетных особенностей; обозначить возможные коллизии между приоритетом специальной нормы и единством правового пространства; сопоставляя казахстанскую модель со специальными экономическими зонами и международной практикой регионального развития, предложить механизмы правовой страховки.

Эта статья не ставит целью заранее критиковать или оправдывать специальный режим. Научная задача иная: показать, в какой части нового института имеется правовая новизна, в какой части – риск и где сам законодатель не дал достаточно определенного ответа для будущих споров.

Материалы и методы

Материальная база исследования состоит из нескольких слоев нормативных актов. В качестве основного конституционного основания взята новая Конституция Республики Казахстан, поскольку именно этот акт закрепил на конституционном уровне возможность установления специального правового режима для города ускоренного развития [1, ст. 5, п. 6]. В качестве исходного административно-территориального факта использован Указ Президента от 9 января 2024 г. [2, п. 2]. Указ Президента от 26 сентября 2025 г. привлечен как политико-правовой акт, определивший предоставление Алатау специального статуса и направление разработки проекта конституционного закона [3, п. 1].

Центральный источник исследования – Конституционный закон от 8 мая 2026 года «О специальном правовом режиме города Алатау». В статье не ограничиваются его общими положениями: системно анализируются нормы о территориальном пределе специального режима, системе законодательства, регулируемых и нерегулируемых отношениях, принципах управления, бюджетном режиме, налоговом режиме, экспериментальных правовых режимах, инвестиционном режиме, инвестиционных спорах и договорных особенностях [4, ст. 1]. Нормативное постановление Конституционного суда от 30 апреля 2026 г. относительно конституционного закона использовано для понимания конституционных пределов закона [5, п. 2].

В статье не делаются широкие эмпирические выводы о правоприменительной практике. Причина проста: режим г. Алатау пока находится на стадии формирования, а ряд ключевых норм конституционного закона вступает в силу поэтапно. Так, если некоторые общие и институциональные положения закона применяются с 1 июля 2026 г., то статьи о налоговом режиме, инвестиционных спорах и договорных особенностях вступают в силу с 1 января 2027 г. [4, ст. 90]. Поэтому исследование анализирует не конкретную судебную практику, а внутреннюю структуру нормативной модели, ее возможные коллизии и необходимость предварительной правовой страховки.

Не остался вне внимания и этап реализации. Распоряжение премьер-министра от 9 июня 2026 г. установило задачу разработки правовых актов, вытекающих из конституционного закона об Алатау и поручило уполномоченным органам принять меры по реализации закона [6, п. 1]. Этот факт важен для исследования: он показывает, что специальный режим является не одиноким актом на бумаге, а сложной правовой инфраструктурой, требующей последующего нормативного массива.

Сравнительно-правовой материал использован в двух направлениях. Первое – опыт специальных режимов внутри самого Казахстана. Здесь были учтены закон о специальных экономических и промышленных зонах, а также конституционный закон о Международном финансовом центре «Астана». Специальная экономическая зона по закону характеризуется как территория с точными границами, на которой применяется специальный правовой режим для приоритетных видов деятельности [7, ст. 1, п. 2]. Опыт МФЦА, в свою очередь, важен как уже

существующий пример создания в казахстанской правовой системе особого юрисдикционного и регуляторного пространства, опирающегося на принципы английского права [8, ст. 4].

Второе направление – международная литература и организационные отчеты. UNCTAD характеризует специальные экономические зоны как географически ограниченные территории, где правительства посредством фискальных или регуляторных стимулов и инфраструктурной поддержки облегчают промышленную активность [9, с. 128]. Всемирный банк в нескольких исследованиях отмечает, что успех таких зон зависит не столько от налоговых льгот, сколько от качества институтов, инфраструктуры, управления и связи с национальной экономикой [10, с. 8]. ОЭСР, признавая, что региональные политики могут включать фискальные стимулы, показывает, что если они становятся главным инструментом привлечения, усиливаются риски искажений и бюджетных затрат [11, с. 6].

Методологически статья опирается на формально-юридический, системный, сравнительно-правовой и проблемно-институциональный методы. Формально-юридический метод был необходим для раскрытия конкретного содержания норм специального режима. Системный метод позволил рассмотреть режим г. Алатау не отдельно от Конституции, общего налогового и бюджетного порядка, структуры административного управления и инвестиционного права, а на их пересечении. Сравнительный метод помог оценить г. Алатау не как механическое продолжение специальных экономических зон, а как новый качественный уровень специальных правовых режимов в Казахстане. Проблемно-институциональный подход удерживал основной вопрос исследования: где правовой эксперимент является инструментом развития, а где начинает становиться риском правовой фрагментации.

Результаты и обсуждение

Конституционное разрешение специального режима и его скрытая граница. Анализ специального правового режима г. Алатау должен начинаться с Конституции. Здесь Конституция не выражает политическое пожелание об общем экономическом развитии. Она разрешает посредством конституционного закона устанавливать специальный правовой режим города ускоренного развития и указывает, что такой режим может охватывать особенности функционирования государственного управления и судебной системы [1, ст. 5, п. 6]. Следовательно, сам конституционный закон об Алатау не является экспериментом, возникшим вне конституционного решения.

Однако разрешение не означает безграничного полномочия. Текст конституционной нормы состоит из двух слоев: первый – допущение установления особого режима, второй – требование сделать это именно на уровне конституционного закона. Это требование обеспечивает создание специального режима не случайным ведомственным решением и не местным актом, а актом, обладающим высокой юридической силой. Иными словами, Конституция допустила исключение, но окружила его конституционной процедурой.

Нормативное постановление Конституционного суда от 30 апреля 2026 г. конкретизировало эту рамку. Суд указал, что конституционный закон был принят в пределах компетенции Парламента и по процедуре, предусмотренной Конституцией, а также пришел к выводу, что цели, задачи, принципы, органы управления и особенности правового регулирования закона не противоречат Конституции [5, п. 3]. Этот вывод закрепляет правовую основу режима г. Алатау. Однако с научной точки зрения останавливаться на этом недостаточно: конституционное соответствие не означает, что каждый конкретный акт, преференция или административное решение при реализации режима автоматически будут справедливыми и пропорциональными.

Именно здесь возникает различие, важное для исследования. Признание специального режима конституционным законом доказывает его законность. Но его устойчивое функционирование в правовой системе зависит от того, как он будет применяться, какие акты будут приниматься, как будут распределяться налоговые и инвестиционные льготы, насколько будет обеспечена правовая защита жителей и предпринимателей. Конституция открыла дверь; теперь вопрос упирается в то, какой правовой порядок войдет через эту дверь.

Институциональное ядро режима г. Алатау: между самостоятельностью и нормативной асимметрией. Конституционный закон формирует законодательство о специальном правовом

режиме г. Алатау из нескольких источников: Конституции, самого конституционного закона, актов Президента, Правительства, центральных государственных органов, Национального банка, а также актов, принимаемых администрацией, маслихатом и акиматом Алатау [4, ст. 3, п. 1]. Новизна этой конструкции заключается в том, что правовой режим, действующий на локальной территории, развивается не одним лишь центральным актом, а специальным нормативным контуром.

Однако такой контур отличается от обычного местного управления. В конституционном законе закреплено, что в случае противоречия между законодательством о специальном режиме и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан применяются Конституция и законодательство о специальном режиме [4, ст. 3, п. 4]. Эта норма крайне важна в научном плане. Она показывает не только технический приоритет специального закона, но и появление на территории г. Алатау особой иерархии правового регулирования. Если этот приоритет применяется открыто и ограниченно, он служит инвестиционной предсказуемости. Если же он толкуется широко, возникает риск нормативного параллелизма.

Нельзя сказать, что законодатель вовсе не увидел этот риск. Статья 4 конституционного закона ограничивает сферу регулирования специального режима и выводит из-под его влияния ряд сфер: специальным режимом не изменяются права, свободы и обязанности граждан, персональные данные, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, государственные секреты, выборы и референдум, оборона и безопасность и другие направления [4, ст. 4, п. 3]. Этот перечень служит конституционным тормозом, сохраняющим единство правового пространства.

Тем не менее граница не всегда является очевидной. Например, когда инвестиционный проект реализуется на территории города, он может воздействовать на земельные отношения, экологию, инфраструктуру, обмен данными, рынок труда и жизненную среду местных жителей. Формально это выглядит как вопрос экономического или городского развития. Но в конкретной ситуации он соприкасается с правами и законными интересами граждан. Поэтому при применении специального режима ограничения, закрепленные в статье 4, должны работать не просто как перечень, а как принцип правового толкования.

Нормы об актах администрации г. Алатау еще больше углубляют этот вопрос. Конституционный закон закрепляет специальный правовой статус актов администрации, маслихата и акимата [4, ст. 36, п. 1]. Администрация может принимать регуляторные правила, правила и регуляторные приказы; такие акты подлежат специальному учету отдельно от общего законодательства Казахстана [4, ст. 36, п. 3]. Кроме того, при подготовке актов могут учитываться принципы, нормы и прецеденты права Англии и Уэльса, а также деловые стандарты стран качественной инфраструктуры [4, ст. 36, п. 5].

Эта норма дает гибкость для инвестиционных договоров, инфраструктурных проектов и сложных финансовых инструментов. Но на правовом языке гибкость всегда имеет две стороны. С одной стороны, она позволяет ввести стандарты, знакомые международным инвесторам. С другой – при включении внешних правовых понятий в национальную правовую систему она порождает вопросы толкования, перевода, судебного применения и защиты публичного интереса. Опыт МФЦА показывает, что такая модель не является для Казахстана совершенно чужой: действующее право МФЦА включает Конституцию, конституционный закон о МФЦА и акты МФЦА, основанные на принципах права Англии и Уэльса [8, ст. 4]. Но Алатау – не МФЦА; это не только финансовый центр, а реальный город, жители, земля, инфраструктура и местная социальная среда.

Поэтому главный институциональный вопрос режима г. Алатау состоит в том, через какой орган и под каким контролем будет развиваться специальное регулирование. Конституционный закон закрепляет принцип субсидиарности и относит регулирование и государственное управление в г. Алатау к самостоятельной компетенции органов г. Алатау, за исключением случаев, когда для достижения целей специального режима необходима помощь других органов [4, ст. 13]. Это дает городу преимущество быстрого принятия решений. Но принцип субсидиарности не должен превращаться в безответственную автономию. Он ограничивает вмешательство центральных органов в каждое мелкое решение, однако не должен ослаблять общегосударственные гарантии, такие как законность, финансовая дисциплина, общественный контроль и судебная защита.

Инвестиционный эксперимент: баланс между защищенным капиталом и публичным интересом. Официальная цель режима г. Алатау направлена на создание усовершенствованных правовых, организационных и экономических условий для частных инвестиций [4, ст. 6]. Закон определяет в качестве одной из задач формирование города как экономического, технологического, научно-образовательного, торгово-развлекательного и инвестиционного центра международного значения [4, ст. 7, п. 1]. Эти формулировки могут показаться общей декларацией. Но последующие разделы закона связывают их с конкретными правовыми механизмами.

Особое значение имеет статья 73 об инвестиционном режиме. Она закрепляет, что Казахстан поощряет и поддерживает создание благоприятных условий для инвесторов в г. Алатау [4, ст. 73, п. 1]. Кроме того, инвесторам должен предоставляться режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый иностранным инвесторам по двусторонним инвестиционным договорам [4, ст. 73, п. 2]. Также указаны принципы справедливого и равноправного режима, полной защиты и безопасности, добросовестности и обоснованности, недопустимости дискриминации, защиты законных ожиданий, прозрачности, доступа к правосудию и надлежащей правовой процедуры [4, ст. 73, п. 3]. Эта статья приближает режим г. Алатау от рамок внутренней инвестиционной политики к языку международного инвестиционного права.

Такое сближение полезно для инвестора. Но для государства оно ужесточает правовую ответственность. Если администрация или местный орган принимает в отношении инвестора непредсказуемое, необоснованное или дискриминационное решение, спор может не остаться в пределах национальной административной процедуры. Конституционный закон предусматривает разрешение инвестиционных споров посредством переговоров [4, ст. 74, п. 2]. Если решение не найдено в течение трех месяцев, инвестор может выбрать суды Казахстана либо Международный арбитражный центр МФЦА, ICSID, ICC, LCIA, Стокгольмский арбитражный институт или арбитраж *ad hoc* по регламенту UNCITRAL [4, ст. 74, п. 3]. Новизна здесь состоит в том, что само согласие на арбитраж выглядит как конструкция, заранее данная в норме закона [4, ст. 74, п. 8].

Это решение может повысить инвестиционное доверие. Но оно повышает и цену спора для публичной власти. Если местное административное решение, изменение налоговой преференции, неисполнение договорного обязательства или остановка инвестиционного проекта превращаются в риск международного арбитража, каждый значимый акт, принимаемый в специальном режиме, должен проходить не только правовую экспертизу, но и экспертизу инвестиционного риска. Иначе правовая гибкость может превратиться в риск предъявления требований к бюджету.

Статья 54 об экспериментальных правовых режимах добавляет к этой инвестиционной архитектуре инновационное измерение. Администрация вправе устанавливать экспериментальные правовые режимы [4, ст. 54, п. 1]. Такие режимы могут применяться в отношении связи, сенсорных и цифровых сетей, интернета вещей, искусственного интеллекта, беспилотных и инновационных транспортных средств, роботизированных систем и иных технологий [4, ст. 54, п. 2]. Такая норма позволяет превратить г. Алатау в регуляторную «испытательную площадку». Но правовой эксперимент проводится не в лаборатории, а в живом городе. Поэтому нельзя забывать, что объектом эксперимента является не только технология, но и человек, предприниматель, житель и местная среда, на которые эта технология воздействует.

Международная практика также подтверждает это предостережение. Всемирный банк, рассматривая специальные экономические зоны как полезный инструмент стратегии роста, показывает, что их успех не автоматичен и что при слабой связи зон с национальной экономикой они могут приобрести анклавный характер [10, с. 8]. В другом исследовании указывается, что специальные зоны оправданы только тогда, когда они применяются для решения проблем земли, инфраструктуры, координации и предоставления государственных услуг [12, с. 4]. Следовательно, для г. Алатау цена инвестиционного эксперимента должна измеряться не только размером вложенного капитала, но и его правовой и социальной интеграцией.

Элементы налоговой автономии: граница между преференцией и фрагментацией. Самая острая часть темы г. Алатау – налоговый режим. Здесь понятие «налоговая автономия» следует использовать осторожно. Город Алатау не приобретает самостоятельного налогового суверенитета; он не находится вне налоговой системы Республики Казахстан. Но конституционный

закон предусматривает возможность изменения на территории города ставок налогов и других обязательных платежей в бюджет, порядка их исчисления, а также налоговых льгот и преференций решением Совета [4, ст. 44, п. 2]. Поэтому с научной точки зрения формула «элементы налоговой автономии» точнее: это не полная автономия, а функциональная налоговая самостоятельность, привязанная к целям специального режима.

Временной предел нормы необходимо показать отдельно. Статья 44 о налоговом режиме вводится в действие с 1 января 2027 г. [4, ст. 90]. То есть на момент написания статьи эти нормы еще не породили полностью запущенной правоприменительной практики. Поэтому их оценка должна проводиться не как статистика, полученная из практики, а как нормативный анализ будущей налоговой архитектуры. Такая научная осторожность важна: нельзя делать уверенный вывод о результатах механизма, который еще не вступил в действие, но можно заранее увидеть его правовые риски.

Налоговые преференции могут предоставляться на срок, не превышающий 30 лет [4, ст. 44, п. 3]. По инвестиционным проектам при определенных условиях стабильность налогового законодательства обеспечивается на срок до десяти лет [4, ст. 44, п. 6]. Такой длительный срок дает инвестору предсказуемость. Но с точки зрения бюджетного права это означает предварительное ограничение будущих доходов. Преференция предоставляется ради сегодняшней инвестиции, а ее фискальные последствия распространяются на последующие бюджетные периоды.

Законодатель видит риск налогового арбитража. Конституционный закон требует, чтобы преференции не использовались через операции между связанными лицами для уменьшения налоговых обязательств на иной территории Казахстана, для искусственного переноса функций, включения в льготы холдинговых доходов или доходов от нематериальных активов, не созданных и не использованных в г. Алатау [4, ст. 44, п. 4]. Эти нормы не случайны. Специальный налоговый режим может поддерживать инвестиционную деятельность, но, если он без реального экономического содержания превращается лишь в инструмент переноса налоговой нагрузки, он перестает быть правовым экспериментом и становится механизмом фискальной эрозии.

Здесь уместно сравнение с международной литературой. UNCTAD показывает, что специальные экономические зоны во многих случаях опираются на фискальные и регуляторные стимулы [9, 128 с.]. Всемирный банк предупреждает, что фискальные льготы проявляются в форме налоговых каникул, пониженных ставок или кредитов и могут привести к потере государственных доходов и искаженному распределению ресурсов [13, с. 18]. ОЭСР также отмечает, что фискальные стимулы не должны быть единственным или главным инструментом привлечения в региональной политике, поскольку устойчивое сравнительное преимущество возникает из инфраструктуры, кадров, управления и качества обслуживания инвестора [11, с. 6].

Эти предостережения имеют для г. Алатау прямое значение. Если инвестор приходит в город только ради низкого налога, долгосрочная ценность режима будет слабой. Если же налоговая преференция связана с инфраструктурой, договорной стабильностью, качеством управления, механизмами разрешения споров и технологической экосистемой, тогда она становится не отдельной льготой, а инструментом развития. Поэтому при предоставлении преференций самого статуса «резидента» недостаточно; должны учитываться реальное экономическое присутствие, рабочие места, технологический вклад, экспортный потенциал, экологический эффект и нагрузка на городскую инфраструктуру.

Бюджетный режим также дополняет эту налоговую автономию. Конституционный закон устанавливает в г. Алатау специальный бюджетный режим [4, ст. 30, п. 1]. Администрация действует как самостоятельный администратор республиканских бюджетных программ [4, ст. 30, п. 2]. Предусматривается и возможность использования бюджетных средств методом блочного бюджетирования [4, ст. 30, п. 3]. Кроме того, до наступления бюджетной самообеспеченности не допускается изъятие средств из местного бюджета г. Алатау и средств администрации в республиканский или иные бюджеты [4, ст. 30, п. 7]. Эта норма может дать городу финансовую устойчивость, но с точки зрения единства общей бюджетной системы требует особого механизма отчетности.

Единство правового пространства: где должен останавливаться приоритет специальной нормы. Настоящий тест режима г. Алатау заключается не только в его способности привлекать

инвестиции, а в том, как специальный правовой порядок «разговаривает» с общенациональным правом. Если специальные нормы работают в диалоге с общими нормами, они становятся площадкой обновления. Если они изолируются от общей правовой системы, они оказывают давление на единство правового пространства.

Эта проблема хорошо видна через сферы, на которые специальный режим не распространяется. Конституционный закон прямо закрепляет, что права и свободы граждан, персональные данные, уголовная и иные фундаментальные сферы остаются вне специального режима [4, ст. 4, п. 3]. Следовательно, в г. Алатау может существовать инвестиционная, налоговая или административная гибкость, но по вопросам прав человека, уголовной ответственности, защиты персональных данных или избирательного порядка не возникает отдельного правового острова. Это ограничение является одной из основных гарантий сохранения правовой целостности унитарного государства.

Однако одного ограничения недостаточно. Порядок признания актов специального режима недействительными также требует внимания. Конституционный закон устанавливает сложную конструкцию, ограничивающую возможность признания актов администрации недействительными в судебном порядке и преимущественно по требованию Генерального прокурора [4, ст. 36, п. 13]. Такая модель может повысить стабильность актов. Но если она сужает возможность прямой правовой защиты физических лиц и предпринимателей, между законностью и стабильностью возникает новое напряжение. Инвестору нужна стабильность; жителю и малому предпринимателю также нужна защита от незаконного акта. Нельзя противопоставлять эти два интереса друг другу.

Еще одна грань специального режима – договорная самостоятельность. Конституционный закон позволяет устанавливать особенности для договоров, заключаемых резидентами г. Алатау, с учетом международных типовых форм договоров, принципов банковской приемлемости, механизмов распределения и обеспечения рисков [4, ст. 75, п. 1]. Даже при отсутствии иностранного элемента стороны договора могут выбрать применимое право [4, ст. 75, п. 2]. Эта норма полезна для крупных инфраструктурных и инвестиционных проектов. Но она не должна превращаться в инструмент обхода императивных норм, защиты слабой стороны, публичного интереса и прав местных жителей.

Сравнение с казахстанским законодательством о специальных экономических зонах выявляет отличие г. Алатау. Специальная экономическая зона определяется как территория с точными границами, на которой применяется специальный правовой режим для осуществления приоритетных видов деятельности [7, ст. 1, п. 2]. Такие зоны обычно привязаны к определенным производственным, логистическим или сервисным целям. Алатау же – город. В нем наряду с экономической деятельностью существуют жилье, образование, здравоохранение, транспорт, общественное пространство, местное самоуправление, социальная инфраструктура и повседневная жизнь. Поэтому толковать г. Алатау только как инвестиционную зону – значит сужать его правовую природу.

Л. Моберг показывает, что специальные экономические зоны в правильном институциональном контексте могут поддерживать рост, а в неправильном контексте приводят к искаженному распределению ресурсов и рентному поведению [14, 167 с.]. Т. Фарол также отмечает, что успех зон зависит от их проектирования, реализации и управления [15, с. 1]. Эти мысли точно подходят к г. Алатау. Недостаточно предоставить новому городу особый режим; решающими будут качество повседневного управления режимом, его правовая отчетность и связь с общей экономической системой.

Из этого вытекает вопрос о средствах правовой страховки. Самое простое, но решающее средство здесь – открытый, машиночитаемый и систематически обновляемый реестр всех регуляторных актов, принимаемых администрацией г. Алатау. Конституционный закон предусматривает специальный учет актов [4, ст. 36, п. 9]. Но учет не должен оставаться внутренней технической процедурой; он должен превратиться в реально доступный источник правовой информации не только для инвесторов, но и для жителей, предпринимателей, исследователей и судов.

Когда речь идет о налоговой части, до предоставления преференций должна быть введена обязанность предварительной оценки фискального эффекта. Если стоимость преференции,

ожидаемые инвестиции, рабочие места, нагрузка на инфраструктуру и долгосрочная окупаемость налоговых поступлений не рассчитываются, льгота остается на уровне политического обещания. ОЭСР указывает на необходимость мониторинга и оценки «ценности за деньги» по региональным льготам, поскольку такие политики могут быть связаны с бюджетными расходами и потерей доходов [11, с. 7].

Для экспериментальных правовых режимов необходим периодический правовой аудит. Результат эксперимента должен оцениваться не только по технологической эффективности, но и с точки зрения влияния на права, равного доступа, защиты данных, ответственности и воздействия на местное общество. Опыт специальных зон в Японии показывает, что географически ограниченная дерегуляция использовалась как инструмент испытания реформ, которые затем можно было распространить на национальный уровень [11, с. 33]. Алатау также может приближаться к такой модели, но только при условии, что результаты опыта будут открыто анализироваться, а неудачные решения – прекращаться.

Наряду с возможностью передачи инвестиционных споров в международный арбитраж не должен ослабляться внутренний административный и судебный контроль. Защита инвестора является условием правового государства. Но нерезидентный предприниматель, местный житель, экологический интерес или малый поставщик тоже не должны оставаться без правовой защиты. Если режим г. Алатау превратится только в проект правового комфорта для крупного капитала, его конституционная легитимность ослабнет.

Общий смысл этих предложений один: не ограничить специальный режим, а сделать его юридически устойчивым. Для инвестора самое опасное не высокий налог, а непредсказуемое право. Для государства самое опасное не предоставление льготы, а ее безрасчетное и бесконтрольное предоставление. Для гражданина самое опасное не новый город, а размывание общих правовых гарантий в этом городе.

Заключение

Специальный правовой режим г. Алатау означает новый этап в правовой системе Казахстана. Он не повторяет прежнюю логику специальных экономических зон, он шире ее. Здесь на территории города объединены государственное управление, налоговые преференции, бюджетный режим, инвестиционные гарантии, экспериментальные правовые режимы, договорные модели, близкие к международным правовым стандартам, и особые инструменты разрешения споров. Поэтому говорить об Алатау – значит говорить не только о судьбе одного города, но и о том, до какого предела может идти территориальная правовая дифференциация в Казахстане.

Исследование показало, что правовая основа режима г. Алатау является достаточной. Конституция позволяет устанавливать специальный правовой режим для города ускоренного развития [1, ст. 5, п. 6]. Президентские указы сформировали административно-территориальное и институциональное начало города [2, п. 2]. Конституционный закон закрепил структуру, цели, принципы и основные правовые механизмы специального режима [4, ст. 6]. Конституционный суд подтвердил его соответствие Конституции [5, п. 4]. Это не оставляет сомнений относительно правовой допустимости темы.

Но наличие правовой основы не означает отсутствия рисков. Сила специального режима именно в его особенности, его слабое место там же. Административная, налоговая и договорная гибкость, предоставленная для повышения инвестиционной привлекательности, может усилить правовую асимметрию. Если налоговые преференции не привязаны к реальному экономическому содержанию, они способны превратиться в механизм фискального арбитража. Если стабильность административных актов сужает возможность доступа к законности, возникает недоверие к специальному режиму, а подозрение.

Поэтому в статье в качестве основного критерия оценки режима г. Алатау предложен тройной баланс: инвестиционная эффективность, фискальная ответственность и единство правового пространства. Если один из этих трех элементов ослабнет, режим потеряет свою цель. Режим, опирающийся только на инвестиции, утрачивает социальную легитимность. Режим, опирающийся только на правовую осторожность, теряет импульс развития. Режим, опирающийся только на налоговую льготу, создает не долгосрочную экономику, а краткосрочный арбитраж.

Для успешности модели г. Алатау необходимы несколько правовых условий: полный и открытый реестр актов специального режима; обязательная оценка фискального эффекта налоговых преференций; периодический аудит экспериментальных правовых режимов; баланс инвестиционных гарантий и интересов жителей; доступный правовой контроль за административными актами; точное соблюдение того, что специальный режим не распространяется на права и свободы, защищенные Конституцией. Эти меры не ослабляют режим. Напротив, они делают его надежным на длительный срок.

Город Алатау может стать для Казахстана правовой испытательной площадкой. Но смысл испытания не в получении свободы вне закона. Его смысл – в доказательстве того, что быстрое развитие возможно в рамках правового государства.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 15 марта 2026 г. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2600000000> (дата обращения: 06.07.2026).
- 2 Указ Президента Республики Казахстан от 9 января 2024 года № 432 «Об изменениях в административно-территориальном устройстве Алматинской области». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2400000432> (дата обращения: 06.07.2026).
- 3 Указ Президента Республики Казахстан от 26 сентября 2025 года «О некоторых вопросах развития города Алатау». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2500001015> (дата обращения: 06.07.2026).
- 4 Конституционный закон Республики Казахстан от 8 мая 2026 года № 286-VIII «О специальном правовом режиме города Алатау». URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z2600000286> (дата обращения: 06.07.2026).
- 5 Нормативное постановление Конституционного суда Республики Казахстан от 30 апреля 2026 года № 78-НП «О рассмотрении Конституционного закона Республики Казахстан «О специальном правовом режиме города Алатау» на соответствие Конституции Республики Казахстан». URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/S2600000078> (дата обращения: 06.07.2026).
- 6 Распоряжение премьер-министра Республики Казахстан от 9 июня 2026 года № 90-р «О мерах по реализации Конституционного закона Республики Казахстан «О специальном правовом режиме города Алатау». URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/R2600000090> (дата обращения: 06.07.2026).
- 7 Закон Республики Казахстан от 3 апреля 2019 года № 242-VI «О специальных экономических и промышленных зонах». URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1900000242> (дата обращения: 06.07.2026).
- 8 Конституционный закон Республики Казахстан от 7 декабря 2015 года № 438-V «О Международном финансовом центре «Астана». URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000438> (дата обращения: 06.07.2026).
- 9 UNCTAD. World Investment Report 2019: Special Economic Zones. Geneva: United Nations, 2019. URL: <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2019-special-economic-zones> (accessed: 06.07.2026).
- 10 FIAS. Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development. Washington, DC: World Bank Group, 2008. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf> (accessed: 06.07.2026).
- 11 OECD. Zone-Based Policies as Tools for Regional Development. OECD Regional Development Papers. Paris: OECD Publishing, 2025. URL: https://www.oecd.org/en/publications/zone-based-policies-as-tools-for-regional-development_4373e008-en.html (accessed: 06.07.2026).
- 12 Zeng D.Z. The Dos and Don'ts of Special Economic Zones. Washington, DC: World Bank, 2021. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/700061638779538611/pdf/The-Dosand-Don-ts-of-Special-Economic-Zones.pdf> (accessed: 06.07.2026).
- 13 World Bank Group. Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts. Washington, DC: World Bank, 2017. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/0a495968-83b8-5ec3-b03e-3f1463a664f4/download> (accessed: 06.07.2026).
- 14 Moberg L. The Political Economy of Special Economic Zones // Journal of Institutional Economics. 2015. Vol. 11. No. 1. P. 167–190.
- 15 Farole T. Special Economic Zones: What Have We Learned? // Economic Premise. 2011. No. 64. P. 1–5.

REFERENCES

- 1 Konstitucija Respubliki Kazahstan, prinjataja na respublikanskom referendumu 15 marta 2026 goda. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2600000000> (data obrashhenija: 06.07.2026) (In Russian)
- 2 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 9 janvarja 2024 goda No. 432 «Ob izmenenijah v administrativno-territorial'nom ustrojstve Almatinskoj oblasti». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2400000432> (data obrashhenija: 06.07.2026) (In Russian)
- 3 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 26 sentjabrja 2025 goda «O nekotoryh voprosah razvitiya goroda Alatau». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2500001015> (data obrashhenija: 06.07.2026) (In Russian)
- 4 Konstitucionnyj zakon Respubliki Kazahstan ot 8 maja 2026 goda No.286-VIII «O special'nom pravovom rezhime goroda Alatau». URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z2600000286> (data obrashhenija: 06.07.2026) (In Russian)
- 5 Normativnoe postanovlenie Konstitucionnogo Suda Respubliki Kazahstan ot 30 aprelja 2026 goda No.78-NP «O rassmotrenii Konstitucionnogo zakona Respubliki Kazahstan «O special'nom pravovom rezhime goroda Alatau» na sootvetstvie Konstitucii Respubliki Kazahstan». URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/S2600000078> (data obrashhenija: 06.07.2026) (In Russian)
- 6 Rasporjazhenie Prem'er-Ministra Respubliki Kazahstan ot 9 ijunja 2026 goda No. 90-r «O merah po realizacii Konstitucionnogo zakona Respubliki Kazahstan «O special'nom pravovom rezhime goroda Alatau». URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/R2600000090> (data obrashhenija: 06.07.2026) (In Russian)
- 7 Zakon Respubliki Kazahstan ot 3 aprelja 2019 goda No.242-VI «O special'nyh jekonomicheskikh i industrial'nyh zonah». URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1900000242> (data obrashhenija: 06.07.2026) (In Russian)
- 8 Konstitucionnyj zakon Respubliki Kazahstan ot 7 dekabrja 2015 goda No. 438-V «O Mezhdunarodnom finansovom centre «Astana». URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000438> (data obrashhenija: 06.07.2026) (In Russian)
- 9 UNCTAD. World Investment Report 2019: Special Economic Zones. Geneva: United Nations, 2019. Available at: <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2019-special-economic-zones> (accessed: 06.07.2026) (In English).
- 10 FIAS. Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development. Washington, DC: World Bank Group, 2008. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf> (accessed: 06.07.2026) (In English).
- 11 OECD. Zone-Based Policies as Tools for Regional Development. OECD Regional Development Papers. Paris: OECD Publishing, 2025. URL: https://www.oecd.org/en/publications/zone-based-policies-as-tools-for-regional-development_4373e008-en.html (accessed: 06.07.2026) (In English).
- 12 Zeng D.Z. (2021) The Dos and Don'ts of Special Economic Zones. Washington, DC: World Bank. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/700061638779538611/pdf/The-Dosand-Don-ts-of-Special-Economic-Zones.pdf> (accessed: 06.07.2026) (In English).
- 13 World Bank Group. Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts. Washington, DC: World Bank, 2017. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/0a495968-83b8-5ec3-b03e-3f1463a664f4/download> (accessed: 06.07.2026) (In English).
- 14 Moberg L. (2015) The Political Economy of Special Economic Zones. Journal of Institutional Economics. Vol. 11. No. 1. P. 167–190. DOI: 10.1017/S1744137414000241 (In English).
- 15 Farole T. (2011) Special Economic Zones: What Have We Learned? Economic Premise. No. 64. P. 1–5. (In English).

ЖҰМАДІЛОВА М.А.,¹

PhD, аға оқытушы.

e-mail: Mira_19820509@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-4083-0354

ОСЫКО И.В.,²

З.ғ.м., аға оқытушы.

e-mail: Oiv72@list.ru

ORCID ID: 0009-0002-9466-5857

КРАПИВКО С.В.,²

З.ғ.м., аға оқытушы.

e-mail: prepod_sergey@mail.ru

ORCID ID: 0009-0005-3523-8654

ЖАКСЫБЕКОВА Ф.С.,^{*3}

З.ғ.к., teaching professor.

*e-mail: zaksybekovafarida@gmail.com

ORCID ID: 0000-0003-2770-6356

¹Қорқыт Ата ат. Қызылорда университеті,

Қызылорда қ., Қазақстан

²А. Мырзахметов ат.

Көкшетау университеті,

Көкшетау қ., Қазақстан

³М. Нарикбаев университеті,

Астана қ., Қазақстан

АЛАТАУ ҚАЛАСЫНЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ ТӘРТІБІН МЕМЛЕКЕТТІК РЕТТЕУ: САЛЫҚТЫҚ ДЕРБЕСТІК ПЕН ҚҰҚЫҚТЫҚ КЕҢІСТІКТІҢ БІРЛІГІ

Андатпа

Мақалада Қазақстан Республикасындағы Алатау қаласының арнаулы құқықтық режимі инвестициялық саясаттың кезекті құралы ретінде ғана емес, унитарлық мемлекет ішінде аумақтық шектелген құқықтық эксперимент енгізудің жаңа үлгісі ретінде талданады. Зерттеудің өзегінде үш мәселе жатыр: жеке инвестицияларды тарту үшін ерекше институционалдық орта құру, салықтық және бюджеттік дербестіктің функционалдық элементтерін белгілеу және осы ерекшеліктерді құқықтық кеңістіктің конституциялық бірлігімен үйлестіру. Автор Алатау режимін арнайы экономикалық аймақтардың қарапайым жалғасы ретінде түсіндіру жеткіліксіз екенін негіздейді: конституциялық заң қала басқаруына, әкімшілік актілерге, салықтық преференцияларға, инвестициялық дауларға, келісімшарттық модельдерге және эксперименттік құқықтық режимдерге қатысты әлдеқайда кең құқықтық дифференциация жасайды. Сонымен бірге мұндай дифференциация абсолютті емес. Конституциялық заңның өзі азаматтардың құқықтары мен бостандықтарына, дербес деректерге, қылмыстық және өзге де қорғалатын салаларға арнаулы режимнің таралмайтын бекітеді. Жұмыста арнаулы режимнің артықшылықтары мен тәуекелдері қатар қарастырылады: инвестициялық болжамдылық, әкімшілік икемділік және инфрақұрылымдық серпін бір жағында; құқықтық асимметрия, салықтық арбитраж, жергілікті мүдделердің әлсіреуі және нормативтік параллелизм қауіпі екінші жағында. Қорытындыда Алатау моделі сәтті болуы үшін арнаулы құқықтық режимнің ашық тізілімі, салықтық преференциялардың фискалдық әсерін бағалау, эксперименттік актілерге мерзімді құқықтық аудит, инвестор кепілдіктері мен қоғамдық бақылаудың теңгерімі қажет екені ұсынылады.

Тірек сөздер: арнаулы құқықтық режим, инвестициялық эксперимент, салықтық автономия, бюджет режимі, құқықтық кеңістіктің бірлігі, қаланы қарқынды дамыту, құқықтық дифференциация.

ZHUMADILOVA M.A.,¹

PhD, senior lecturer

e-mail: Mira_19820509@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-4083-0354

OSSYKO I.V.,²

master of law, senior lecturer

e-mail: Oiv72@list.ru

ORCID ID: 0009-0002-9466-5857

KRAPIVKO S.V.,²

master of law, senior lecturer

e-mail: prepod_sergey@mail.ru

ORCID ID: 0009-0005-3523-8654

ZHAKSYBEKOVA F.S.,^{*3}

c.s.l., teaching professor.

*e-mail: zaksybekovafarida@gmail.com

ORCID ID: 0000-0003-2770-6356

¹Korkyt Ata Kyzylorda University,

Kyzylorda, Kazakhstan

²A. Myrzakhmetov Kokshetau University,

Kokshetau, Kazakhstan

³Maqsut Narikbayev University,

Astana, Kazakhstan

OF THE CITY OF ALATAU: TAX AUTONOMY AND THE UNITY OF THE LEGAL SPACE

Abstract

The article examines the special legal regime of the city of Alatau not merely as another instrument of regional development, but as a new form of territorially limited legal experiment within a unitary state. The study focuses on three interrelated issues: the creation of a special institutional environment for private investment, the introduction of functional elements of tax and budgetary autonomy, and the reconciliation of these features with the constitutional unity of the legal space of the Republic of Kazakhstan. The article argues that the Alatau regime cannot be reduced to the ordinary model of a special economic zone, since the Constitutional Law covers city governance, special regulatory acts of the administration, tax preferences, investment disputes, contractual models and experimental legal regimes. At the same time, such differentiation is not unlimited: the law expressly excludes citizens' rights and freedoms, personal data, criminal law and several other protected areas from the scope of the special regime. The author shows that investment predictability, administrative flexibility and an infrastructural impulse must be balanced by legal safeguards: an open register of acts, fiscal assessment of tax preferences, periodic audit of experimental regimes and accessible mechanisms of legal protection.

Keywords: special legal regime, investment experiment, tax autonomy, budget regime, unity of legal space, city of accelerated development, legal differentiation.

Дата поступления статьи в редакцию: 08.07.2026