

УДК 345.5.1

ҚР-ДАҒЫ МЖӘ ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУДІҢ КЕЙБІР АСПЕКТІЛЕРІ

Таймас Лаура Ерланқызы

taymas.laura@bk.ru

Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия Ұлттық Университетінің
«Құқықтану» мамандығының 4-курс студенті,
Нұр-Сұлтан, Қазақстан
Ғылыми жетекші: з.ғ.к., доцент Сактаганова И.С.

Қазіргі уақытта көптеген елдерде ондаған жыл бұрын құрылған инфрақұрылымды жаңарту мәселесі тұр. Әсіресе, "сауықтыру" қажет ететін әлеуметтік саладағы нысандар: емханалар, ауруханалар, балабақшалар, мектептер, жалпы пайдаланыстағы жолдар және т. б. Мұндай жаңарту қаражат салуды көздейді, бұл өз кезегінде қаржыландырудың балама көздерін іздеуді қажет етеді. Осы проблемаларды шешудің тиімді әдістерінің бірі - мемлекеттік-жеке меншік серіктестік (МЖӘ) [1].

МЖӘ - бұл мемлекеттік органдар тапсырыс беруші болып табылатын, ал кәсіпкерлер атқарушы болып табылатын әлеуметтік маңызды салалардағы мемлекеттік органдар мен кәсіпкерлердің өзара тиімді ынтымақтастығы.

Әлемдік тарихи тәжірибе шеңберіндегі мемлекеттік-жеке меншік серіктестікті қарастыратын болсақ, Ежелгі Иранды (б.з.д. VI ғ.), Ежелгі Грецияны және Ежелгі Римді (б.з.д. IV ғ) еске түсіре аламыз. Өтеп алу жүйелері болған - салықтар мен басқа да мемлекеттік кірістерді алу құқығы жеке тұлғаларға берілді [2]. Осы тарихи дәуірдің тағы бір мысалы - почта станцияларын, порттарды, базарларды және сауналарды басқару құқығын осы аймақта тұратын кәсіпкерлерге беру. Осы тарихи мысалдарды қоса алғанда, қазіргі уақыттағы МЖӘ тұжырымдамасының негізін қалыптастырды - бұл жеке меншік инвесторларды және мемлекеттің мүдделерін басқару және бақылау саласында болатын объектілерді басқару құрылымдарын (салу немесе қайта құру) тарту[3].

Институт ретіндегі МЖӘ туралы қазіргі заманғы түсінікте «Public Private Partnership» (PPP) деген атпен белгілі шетелдік тәжірибе 1992 жылы Ұлыбританияда (Private Finance Initiative – PFI) негізделген мемлекеттік меншікті басқару тұжырымдамасы ретінде пайда

болды. Оның негізгі идеясы серіктестік келісімдер аясында құрылысты қаржыландыру, сондай-ақ мемлекеттік инфрақұрылым нысандарын пайдалану, қайта құру және басқару функцияларын жеке бизнеске беру болды. МЖӘ дегеніміз - икемді келісім, ол әр жоба үшін, әр инвестор үшін және экономикалық сектор үшін, түпкілікті тұтынушылардың сандық тобын ескере отырып, түбегейлі өзгеруі мүмкін.

Қазақстанда алғашқы МЖӘ пилоттық жобаларының тәжірибесі айтарлықтай оң нәтижелер көрсетті:

- мемлекеттік маңызы бар объектілерді инвестициялауға мемлекеттік емес қаржыландыруды тарту;
- жобаны іске асыруда мемлекет пен бизнес арасында қауіптерді бөлісу;
- басқару функцияларын жеке инвесторға беру арқылы үнемді басқаруды қамтамасыз ету;
- инфрақұрылымды дамытуға заманауи, жоғары тиімді технологияларды тарту.

Осындай айқын артықшылықтардың болуы МЖӘ белсенді және жан-жақты дамуына серпін берді. Заңнамалық және институционалдық базаны жетілдіру бойынша үлкен жұмыс жүргізілді. 2015 жылы «Мемлекеттік-жеке меншік әріптестік туралы» Қазақстан Республикасының Заңы қабылданды. Бұл құқықтық база МЖӘ саласындағы бірқатар шектеулерді алып тастады, қатысушылардың құрамын, келісімшарттардың нысандары мен түрлерін кеңейтті, сонымен қатар жеке қаржылық бастаманы енгізуге мүмкіндік берді.

Жалпы, «МЖӘ туралы» Заңның концессиялар туралы заңмен салыстырғанда стандартты емес деп айтуға болады. Егер бұрын Концессиялар туралы заңға сәйкес объектілерді салу немесе қайта құру мүмкіндігі болса, енді жұмыс істеп тұрған объектілерді МЖӘ тетігіне сенімгерлік, жалға беру немесе қызмет көрсету шарты арқылы беруге болады [4].

Жалпы, бұл екі заң ұқсас және қатар жұмыс істейді. МЖӘ туралы заң неғұрлым ыңғайлы және талап етіледі, өйткені онда жергілікті деңгейде жобаларды жүзеге асыру тәртібі сипатталған, жеңілдетілген процедуралар ұсынылған.

Нормативтік-құқықтық базаны жетілдіру МЖӘ жобаларын іске асыру процесін тездетті. Егер МЖӘ қолданудың негізгі бағыттары туралы айтатын болсақ, онда жергілікті деңгейде білім беру және денсаулық сақтау сияқты әлеуметтік маңызы бар салалар басым, олар республика бойынша 117 және 47 жобаларға тиесілі. Сондай-ақ, жергілікті деңгейде МЖӘ жобалары мәдениет пен спорт, ауыл шаруашылығы, энергетика және коммуналдық шаруашылық, құрылыс және т.б. салаларда жүзеге асырылуда [4].

Жалпы, Қазақстандағы МЖӘ даму процесін талдай отырып, жобалардың қарқындылығы мен ұлғаюына жеке қаржылық сараптаманы енгізу, жергілікті атқарушы органдардың тәуелсіздігін арттыру (ЖАҚ), аймақтық МЖӘ орталықтарын құру, ЖАҚ үшін КРІ құру, МЖӘ шығындарын секвестрлеуге тыйым салу және факторлар әсер еткенін атап өтуге болады. Мәселен, өңірлерде 16 аймақтық орталықтың ашылуы тиімділікті арттырып, жергілікті бизнес бастамаларды қолдау процедураларын жеңілдетті. Сонымен қатар, бұл орталықтардың жұмысы орталық деңгейде де, жергілікті деңгейде де осы салада адами ресурстарды дамытуға мүмкіндік береді.

Сонымен қатар, мемлекет МЖӘ-н мемлекеттік қолдаудың келесі шараларын қарастырады:

- инфрақұрылымдық облигацияларға мемлекеттік кепілдіктер;
- МЖӘ жобаларын қаржыландыруға тартылған қарыздарға мемлекеттік кепілдіктер;
- мемлекетке тиесілі зияткерлік меншікке айрықша құқықтарды беру;
- Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес заттай гранттар беру;
- МЖӘ жобаларын бірлесіп қаржыландыру ;
- МЖӘ жобасын іске асыру барысында өндірілген тауарлардың (жұмыстардың, қызметтердің) белгілі бір мөлшерін мемлекеттік тұтыну кепілдіктері.

Мемлекеттік органдар тарапынан МЖӘ рәсімдерін жетілдіру және жетілдіру бүгінгі күнге дейін жалғасуда, сонымен қатар бизнес-қоғамдастық өкілдерінің белсенді қатысуымен

барлық процестерді оңтайландыру бойынша ұсыныстар жасалып, қабылдануда. Нәтижесінде, өткен жылдың күзінде қолданыстағы ережелерге айтарлықтай өзгерістер енгізілді: сатылардың қысқаруы, тұтынудың ұзақ мерзімді кепілдемесімен қамтамасыз ету, нормативтік құжаттаманы әзірлеу, МЖӘ шарттарын тіркеу, МЖӘ жобаларының бірыңғай деректер базасын іске қосу.

Осы өзгерістердің енгізілуі Қазақстандағы МЖӘ динамикасына оң әсер етті. Соңғы жылдары МЖӘ-нің қарқынды өсуінің негізгі факторлары жеке қаржылық бастама және жергілікті атқарушы органдардың тәуелсіздігі болды.

Бұрын МЖӘ жобалары тек мемлекет тарапынан басталған, бірақ бұл жобалар бизнес үшін әрқашан қызықты бола бермейді. Кейде бизнес өздігінен бірдеңе құрып, мемлекетке объектіні кейіннен мемлекетке беру шартымен оны пайдалануды қамтамасыз етуді ұсынады. Бірақ заңнама бұған жол бермеді. Қазіргі уақытта заңнаманы өзгерткеннен кейін 194 МЖӘ жобасының 119-ы жеке қаржылық бастама арқылы жүзеге асырылды» [4].

Осылайша, заңнамалық базаны жетілдіру, ұйымдық құрылымдарды қалыптастыру, жобалар санының көбеюі - мұның бәрі МЖӘ-ны елдің модернизациясының, құрылымдық түзетілуінің және экономикалық өсуінің негізгі элементіне айналдыру ниетін білдіреді.

Осыған қарамастан, МЖӘ жобаларын іске асыру жағдайларының жақсарғанына және оң динамиканың болуына қарамастан, бүгінде шешуді қажет ететін бірқатар мәселелер бар. Атап айтқанда, мүмкін болатын кедергілерді жою мақсатында салалық заңдарға егжей-тегжейлі талдау жүргізу қажет; бизнес өкілдерінің белсенді қатысуы үшін қосымша салықтық және бюджеттік жеңілдіктер енгізу мүмкіндігін қарастыру; кепіл министрліктерінің Ұлттық Банкпен қамтамасыз ету мәселесінде өзара іс-қимылын жақсарту. Осы салаларда тиімді шешімдерді қолдану тәжірибеде оң нәтиже күтуге мәжбүр етпейді.

Арнайы заңды тұлғаларды құру мысалдары корпоративті әлемде жиі қолданылады. Мәселен, жобалық қаржыландыру жобаны қаржыландыру және секьюритилендіру мәмілелерін жүргізу мақсатында заңды тұлғаны құруды қарастырады, оның пайдасына талап ету құқығы берілген [5]. Арнайы мақсаты IPO- да активтері мен эмиссиялық бағалы қағаздары бар көлік құралдары құрылады. Олар компания заңдар және сондықтан, қор биржасының талаптарына сай болуын қамтамасыз ету үшін құрылады. [4] .

Жалпы, институционализация дегеніміз - бұл қатынастарды рәсімдеу процесі екенін түсіну керек бейресми іскерлік қатынастардан билік иерархиясымен ұйымдық құрылымдар құруға, тиісті қызмет түрлерін реттеуге, оларды заңдастыруға көшу. Мемлекеттік-жекеменшік серіктестіктің ауқымы ерекше болды, өйткені жақында Қазақстанда МЖӘ туралы заңнамаға сәйкес МЖӘ-нің нақты жобасын жүзеге асыру үшін мемлекеттік және жеке серіктес болатын арнайы заңды тұлғаларды құруға болады.

Мемлекеттік және жеке инвесторлар инфрақұрылымдық жобаларды іске асыру үшін МЖӘ құралдарын өзгерту қажеттілігін түсінеді.

Біріншіден, Қазақстандағы қолданыстағы инфрақұрылымды толығымен жаңарту қажет.

Екіншіден, автомобильдер мен теміржолдар, инженерлік желілер, ауруханалар мен мектептер, электр желілері, телекоммуникациялар, теміржол станциялары, әуежайлар - бұл міндетті түрде модернизацияны қажет ететін инфрақұрылым объектілерінің толық тізбесі жоқ, қазіргі жағдайларды ескере отырып, қосымша инфрақұрылым нысандарын салу және құру қажеттілігі туындайды.

Үшіншіден, McKinsey зерттеуі бойынша инфрақұрылым 20% мультипликативті әсер береді, яғни инфрақұрылымға салынған әрбір доллар елдің ЖІӨ-ге тағы \$ 0,2 қайтарады[5].

Әрине, инфрақұрылым мемлекеттің жауапкершілік саласына жатады. Алайда, инфрақұрылымды құруға жұмсалатын барлық шығындарды мемлекетке бөлу іс жүзінде мүмкін емес, өйткені бұл мемлекеттік бюджетке үлкен ауыртпалық әкеледі, өйткені инфрақұрылымдық жобалар өте қымбат. Мысалы, IGA Airport Стамбул жобасы тек МЖӘ арқылы қаржыландырылады, \$ 35,6 миллиардқа бағаланады [5], бұл көптеген шағын елдердің ЖІӨ-нен көп. Инфрақұрылымдық инвестициялардың ерекшелігі «ұзақ» ақшаға

деген қажеттілік болып табылады, өйткені жобалардың өтелу мерзімі ұзақ мерзімге есептелген. Сондай-ақ, жеке инвестордың жаңа технологияларды, басқару тетіктерін және мемлекетке әрдайым қол жетімді болмайтын қосымша ресурстарын пайдалану мүмкіндігі бар. Сондықтан инфрақұрылымда МЖӘ құру әлдеқайда тиімдірек, осылайша жеке бизнесті тартады және мемлекет пен жеке бизнес арасында тәуекелдер мен пайданы бөліседі.

Алайда мемлекет жеке инвестордың негізгі мақсаты кірісті көбейту екенін нақты түсінуі керек. Инвесторлар барлық тәуекелдерді бағалауда өте ұқыпты, сондықтан мемлекеттің міндеті - қолайлы жағдай жасау және жеке капиталды тартудың дұрыс құралдары. Осы мақсатқа жету үшін, ең алдымен, МЖӘ үшін қажетті құқықтық алаң қажет.

«МЖӘ туралы» Заң мемлекеттік және жеке бизнес арасындағы қатынастарға икемділік береді, өйткені ол МЖӘ жолдарын кеңейту мүмкіндігін қалдырады.

Біріншіден, жаңа әдісті құрылымдау және енгізу жағдайында заңнаманы жаңарту қажеттілігі талап етілмейді[4].

Екіншіден, квазимемлекеттік сектордың мемлекеттік серіктес ретіндегі мәртебесі заңмен бекітілген. Бұл өте маңызды, өйткені Қазақстандағы квазимемлекеттік сектор үлкен экономикалық блок болып табылады, онда үлкен қаржылық әлеует пен әкімшілік ресурстар шоғырланған.

Үшіншіден, заң институционалды МЖӘ-ны нақты ажыратады және жұмыс тетіктері сипатталған тиісті құқықтық мәртебе береді. Институционализация шетелдік серіктестер үшін инвестициялық тартымдылықты арттырады. Сондай-ақ, ұлттық холдингтер мен аймақтық әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорациялар тарихи түрде жиі «еншілес» және «немере» компанияларды құратын априори институционалды МЖӘ саласында жұмыс тәжірибесіне ие.

Кейбір сарапшылардың пікірінше, құқықтық қақтығыстардың туындау қаупіне қарамастан, концессиялық заңдар мен МЖӘ одан әрі заңнамалық реформалар қажеттілігі туындағанға дейін біраз уақыт бірге болады.

Институционалды МЖӘ - жауапкершілігі шектеулі серіктестік немесе акционерлік қоғам нысанында арнайы құрылған заңды тұлға. Мемлекет пен жеке серіктестің осы заңды тұлғаға қатысуы 100% құрайды. Іс жүзінде мемлекет негізінен миноритарлық акционер (акционер) болып табылады. Бұл заңды тұлға жобаны жүзеге асыру және аяқтау үшін арнайы құрылған. МЖӘ келісімшарт түрлерінен айырмашылығы, жобаның өзіндегі барлық іс-шаралар жаңадан құрылған заңды тұлғаның атынан жүзеге асырылады, соның ішінде қаражат жинау, құрылыс, пайдалану, қамтамасыз ету, ақша ағымын қалыптастыру және т.б.

Институционалдық МЖӘ негізгі аспектілері:

Егер МЖӘ серіктестігі ЖШС түрінде құрылған болса, онда заң талаптарына сәйкес жасалған серіктестік туралы меморандум қажет. Егер акционерлік қоғам құру қажет болса, онда мемлекеттік және жеке серіктестер арасындағы қатынастар МЖӘ туралы келісім бойынша реттеледі.

МЖӘ компаниясына қатысу үшін қаражат бөлу Бюджет кодексімен реттеледі, яғни үлестің ақшалай көрінісі Қазақстан Республикасының бюджетімен анықталады.

МЖӘ серіктестігі өз қызметін тек МЖӘ жобасын жүзеге асыру мақсатымен жүзеге асыруы керек.

Жеке / мемлекеттік серіктестің үлесін (үлесін) иеліктен шығаруға, ауыртпалық салуға байланысты кез-келген іс-қимыл мемлекеттік / жеке серіктестің келісімін талап етеді. Сондай-ақ, өзара келісімді қажет ететін бірқатар іс-шаралар қарастырылған (жарғылық капиталды ұлғайту, облигациялар мен басқа да бағалы қағаздар шығару, қайта құру, тарату және т.б.)

Мемлекеттік серіктестіктің немесе жеке серіктестің мемлекеттік-жекеменшік серіктестік серіктестігіне қатысуын тоқтатудың шарттары мен тәртібі мемлекеттік-жекеменшік серіктестік шартында айқындалады. Мемлекеттік және жеке серіктестер өзара келісімсіз өздерінің дауыс беруші акцияларын (үлестерін) иеліктен шығаруға, кепілге немесе басқа ауыртпалық салуға байланысты белгілі бір әрекеттерді жасай алмайтындығын атап

өткен жөн. МЖӘ серіктестіктің жарғылық капиталын ұлғайтуға, серіктестіктің облигациялар мен басқа да бағалы қағаздар шығаруға, қайта ұйымдастыруға және таратуға өзара келісімінсіз тыйым салынады. Сондай-ақ, заңды тұлғаны құруды қарастыратын институционалды МЖӘ мемлекеттен кепілдік алуға үміткер болатындығын атап өтеміз, өйткені бюджет заңнамасына сәйкес бұл кепілдік тек тұрғындар ала алады.

Институционалды МЖӘ саласындағы жеке инвестор үшін өте маңызды шарт - бұл мемлекеттік серіктес. Мемлекеттік серіктес - бұл мемлекеттік орган, мысалы, министрлік немесе ұлттық компания сияқты квазимемлекеттік агенттік. Бір жағынан, ұлттық компаниямен МЖӘ компаниясын құру ыңғайлы, өйткені соңғысы - актив иесі. Алайда, МЖӘ компаниясы бұл жағдайда заемдарға, инфрақұрылымдық облигацияларға, тұтынушылық кепілдіктерге және заттай гранттарға кепілдік түріндегі мемлекеттік кепілдіктерге сенім арта алмайды, өйткені Ұлттық компания мұндай кепілдіктерді беруге заңды түрде уәкілеттік бермейді. Сонымен қатар, Ұлттық компанияның инвестициялық және операциялық шығыстарын, активтерді басқарғаны үшін төлемдер және т.б. үшін өтемақы беруге құқығы жоқ. Мұндай жағдайда мұндай құрылымдағы институционалды МЖӘ-нің экономикалық мәні және жеке инвестор үшін тартымдылығы жоғалады.

Алайда, МЖӘ жобасын басқа ойыншыны, мысалы, министрлікті қатыстыра отырып, күрделірек етуге болады, өйткені заң бірнеше мемлекеттік серіктестердің қатысуына тыйым салмайды. Басқаша айтқанда, МЖӘ институционалды компаниясы Ұлттық компания мен 50% -дан астам үлесі бар жеке инвестор есебінен құрылуда. Осылайша, жеке капиталда көпшілік үлесі бар МЖӘ серіктестік жеке компания деп танылады. Болашақта бұл серіктестік жеке серіктес ретінде министрлікпен бірге МЖӘ жобасын жасайды және жоғарыда сипатталған мемлекеттік қолдау шараларына сене алады. Мұндай дизайнды құру тәжірибесі бізге белгісіз және экономикалық тұрғыдан өміршеңдігі дәлелденген жоқ. Бірақ құқықтық тұрғыдан алғанда мұндай құрылым әбден мүмкін.

Институционалды МЖӘ құралы құрылған компания аясында жауапкершілікті шектеуге мүмкіндік беретінін атап өткім келеді, яғни. институционалды МЖӘ бойынша серіктестер енгізілген жарналар шегінде шығындар қаупін көтереді. Бұл құрал серіктестер үшін өте тартымды[4]. Институционалды МЖӘ іске асыру тетіктерін ашып көрсете отырып, МЖӘ туралы Заңның қабылдануы мемлекеттің республикада МЖӘ дамыту үшін қолайлы жағдай жасау бойынша уақтылы және ақылға қонымды қадамы болып табылады. Алайда, осы кезеңде институционалды МЖӘ аясында жобаларды іске асыру тәжірибесі болмағандықтан, іске асыру және іске асыру тетіктері туралы талдау жасау мүмкін емес.

Пайдаланған әдебиеттер тізімі:

1. Болехов И.Е. Бірлескен әрекет өрісі. Мемлекеттік-жеке меншік серіктестік инновациялық экономиканың белгісі ретінде / И.Е. Болехов // Шығармашылық экономика. 2012. №9. С.120-125.
2. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. Мемлекеттік-жеке меншік әріптестік: теория және практика: Оқулық. n ерекше. М.: HSE, 2010 [Электронды ресурс]. Кіру режимі: <https://www.hse.ru/news/17990346.html>.
3. Вилисов М.В. Мемлекеттік-жеке меншік әріптестік: саяси-құқықтық аспект // Билік. 2006. № 7. С. 14-19.
4. ИА Strategy2050.kz.
5. «Менеджмент факультетінің хабаршысы, Санкт-Петербург мемлекеттік экономика университеті» ғылыми журналы. 2019. 4 - шығарылым.