ҒТАМР 06.56.41

С. Рейдолда[1]
А.М. Бержанова[1]

Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, Нұр-Сұлтан, Қазақстан
(E-mail: Sau_1981@mail.ru aigul_berjanova@list.ru)

Қазақстанда мемлекеттік-жекешелік әріптестік субъектілерінің арасындағы экономикалық қатынастардың реттелуі

Аннотация. *Мақалада Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік-жекешелік әріптестік субъектілерінің арасындағы экономикалық қатынастардың реттелуі қарастырылған. 2015 жылы қабылданған «Мемлекеттік-жекешелік әріптестік» туралы заңның баптары жан-жақты талқыланған. Атап айтқанда мемлекеттік-жекешелік әріптестіктің анықтамасы, белгісі, мемлекеттік әріптес пен жеке әріптестік арасындағы қарым-қатынастардың реттелуі, құқықтары мен міндеттері, мемлекеттік органдар және олардың құзыреттіліктері сарапталды. Сондай-ақ мемлекеттік-жекешелік әріптестік шарттарын жасау жолдары, жүзеге асырудың интституционалдық және келісім-шарттық тәсілдерінің мазмұны ашылып көрсетілді. Осы заң аясында қарастырылмаған экономикалық қатынастар қосымша өзге де заңдармен реттелетіндігі айқындалды. Мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобаларын жүзеге асыру нәтижелеріне сандық және сапалық талдау жасалды.*

Нақты құқықтық құрал мемлекеттік-жекешелік әріптестікті тиімді пайдалануға мүмкіндік береді және ұлттық құқықтық тәртіп пен қоғамның нақты ерекшелігіне байланысты өзгеріп отырады. Әрбір мемлекеттің қалыптасқан дәстүрлі құқықтық ерекшеліктері бойынша мемлекет пен бизнес субъектілерінің арақатынасы реттеле отырып, нақты бір әлеуметтік-экономикалық мәселелерді шешіп келеді.

Түйін сөздер: *мемлекеттік-жекешелік әріптестік, жеке әріптес, мемлекеттік әріптес, әлеуетті жеке әріптес, сала операторы, мемлекеттік-жекешелік әріптестік шарты, мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобасы, конкурстық тәсіл, тікелей келіссөздер,оңайлатылған тәсіл.*

DOI: https://doi.org/10.32523/2079-620X-2021-2-55-67

Кіріспе

Нақты құқықтық құрал мемлекеттік-жекешелік әріптестікті (МЖӘ) тиімді пайдалануға мүмкіндік береді және ұлттық құқықтық тәртіп пен қоғамның нақты ерекшелігіне байланысты өзгеріп отырады. Әрбір мемлекеттің қалыптасқан дәстүрлі құқықтық ерекшеліктері бойынша мемлекет пен бизнес субъектілерінің арақатынасы реттеле отырып, нақты бір әлеуметтік-экономикалық мәселелерді шешіп келеді. СоныменҚазақстанэкономикасындамемлекет пен бизнес субъектілерінің арақатынасының құрылымы біртіндеп реттеліп келеді. Нақты айтар болсақ «Мемлекеттік-жекешелік әріптестік туралы» ҚР № 379-V заңы 2015 жылы 31 қазанда қабылданған, 2020 жылы 03 шілдеде толықтырулар мен өзгертулер енгізілді. Бұған дейін мемлекет пен бизнес

субъектілерінің арақатынасы «Концессия туралы» заңның аясында реттеліп келген. 1991 жылы 23 желтоқсанда «Концессия туралы» ҚР алғашқы заңы қабылданды. Бұл заң шетелдік инвесторлар үшін Қазақстандағы концессиялық келісімдерді құқықтық, экономикалық және әкімшілік тұрғыдан реттеуге бағытталды [1, 2 бет]. Осы заң аясында Қазақстан даму банкінің 4 инфрақұрылымдық жобасы және ҚР Үкіметінің қолдауымен 3 концессиялық жоба жүзеге асырыла бастады. Алайда 1993 жылы аталмыш заң заңды күшін жойды. Сөйтіп 1993-2006 жылдар аралығында нақты реттеуші заң болмады, бұған қарамастан 2005 жылы «Шарск-Өскемен» темір жолының құрылысы және «Солтүстік Қазақстан – Ақтөбе облысы» аймақаралық электр желілерінің құрылысына байланысты концессиялық жобалар ҚР Азаматтық Кодексі негізінде жүзеге асырылды. Кейін 2006 жылы «Концессия туралы» №167-III заңы қабылданды. Осы заң аясында 2007 жылы «Мақат-Қандыағаш», «Ералиева-Құрық», «Қорғас-Жетіген» темір жол құрылысы, Ақтау қаласының халықаралық аэропорты, Қандыағаш қаласында газтурбинасын жасау бойынша концессиялық келісім-шарттар жасалды [2, 2 бет].

Жоғарыда аталған концессиялық келісімдердің үшеуі жүзеге асырылуда. Қалғандары сәтсіз аяқталды. Алайда бүгінгі күні мемлекеттік-жекешелік әріптестік аясында мынандай түйткілді мәселелер орын алып отыр:

- мемлекеттік органдар көрсеткіштерді ұлғайту мақсатында МЖӘ объектілерінің құнын негізсіз арттыруы;
- МЖӘ субъектілері болып табылмайтын тұлғалармен және біліктілік талаптарына сәйкес келмейтін жеке серіктестермен формальды шарттар жасасуға жол беруі.
- шарттар шеңберінде қабылданған міндеттемелерді жеке және мемлекеттік әріптестер тарапынан орындамау жағдайларының кездесуі;
- МЖӘ шеңберінде іске асырылатын жобалар мен мемлекеттік сатып алу арқылы іске асырылатын жобаларды ажырататын нақты аражіктің болмауы.

2016 жылы Қазақстанда мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобалары үшін берік құқықтық және институционалдық негіз құрылды, бұл МЖӘ қалыптастыру қарқынының күрт артуына алып келді. Алайда, 2019 жылы барлық негізгі мүдделі қатысушылар үшін Қазақстанда МЖӘ дамуы дұрыс емес бағытта қозғалатыны айқын болды, өйткені ағымдағы саясат пен МЖӘ басқару тиімсіз болып шықты, көбінесе мемлекеттік қарыз алуды жасырып қалды. Мәселе МЖӘ жалған жағдайлардың орын алуы, ашықтықтың болмауы, өңірлік және жергілікті шенеуніктер тарапынан сыбайлас жемқорлықты қоса алғанда, МЖӘ тетігін заңсыз пайдалану жағдайлары анықталды.

Жоғарыда аталған мәселелерді нормативік-құқықтық реттеу тұрғысынан шешу мүмкіншіліктерін қарастыру аса өзекті болып табылады.

Мақаланың негізгі мақсаты мемлекеттік-жекешелік әріптестік туралы заң нақты қандай қатынастарды қалай реттейтінін анықтау және мемлекет пен бизнес арақатынасын реттелуін қамтамасыз етуін айқындау болып табылады. Мақсатқа сәйкес келесі екі міндеттер алға қойылып отыр:

- мемлекеттік-жекешелік әріптестік арақатынастарының нормативтік-құқықтық реттелуінің мазмұнын ашу;
- заң қабылданғаннан кейін МЖӘ жобаларын жүзеге асыру нәтижесіне сандық және сапалық талдау жасау.

Зерттеу әдістері

Логикалық талдау, индукция және дедукция, сандық және сапалық салыстырмалы талдау әдістері қолданылды.

Талқылау

Мемлекеттік-жекешелік әріптестік туралы заң Қазақстан Республикасының Конституциясы мен Азаматтық кодексіне негізделіп жасалған. Бұл заңда мемлекеттік-

жекешелік әріптестікке анықтама берілген, оның белгілері, қағидалары, субъектілері және олардың құқықтары мен міндеттері, тәсілі, жеке әріптесті анықтау тәртібі, конкурсты ұйымдастыру, келісімді өткізу және рәсімдеу, туындаған арақатынастарды мемлекеттік реттеу, құзыретті мемлекеттік органдар және олардың құқықтары мен міндеттері және тағы басқалары нақты айқындалған.

Қазіргі таңда мемлекеттік-жекешелік әріптестікті құқықтық қамтамасыз ету тұрғысынан түсіндірудің бірнеше амалы қалыптасқан. Нақты айтар болсақ, мемлекеттік-жекешелік әріптестікті жекешелендірудің жанама түрі ретінде қарастыру. Бұл жағдайда жекешелендіруге жатпайтын және мемлекет қаражаты жетпейтін салаларды жеке секторға беру мәселесі қозғалады. Мысалы мұндай салаларға тұрғын үй-коммуналдық шаруашылығы, көлік инфрақұрылымы, мәдени мұралар, әлеуметтік қамтамасыз ету, су бөгендері және тағы басқаларын жатқызуға болады. мемлекеттік-жекешелік әріптестік шартын жүзеге асырудың негізгі мәні объектіге мемлекеттің меншіктік құқығы сақтала отырып, жобаны жүзеге асыруға жеке ішкі инвесторлардан қаражат тартуды көздейді. Сонымен осы заңда мемлекеттік-жекешелік әріптестіктің тұжырымдамасы нақты айқындалған. Мәселен заңда негізгі ұғымдарға анықтама берілген:

- әлеуетті жекеше әріптес – жекеше әріптесті айқындау жөніндегі конкурсқа не тікелей келіссөздерге қатысуға үміткер жекеше әріптес.

- мемлекеттік әріптес – Қазақстан Республикасының атынан әрекет ететін, мемлекеттік-жекешелік әріптестік шартын жасасқан мемлекеттік органдар, мемлекеттік мекемелер, мемлекеттік кәсіпорындар және жарғылық капиталға қатысу үлестерінің немесе дауыс беретін акцияларының елу және одан көп пайызы мемлекетке тікелей немесе жанама түрде тиесілі жауапкершілігі шектеулі серіктестіктер, акционерлік қоғамдарды айтамыз.

- мемлекеттік-жекешелік әріптестік – мемлекеттік әріптес пен жекеше әріптес арасындағы МЖӘ белгілеріне сәйкес келетін ынтымақтастық нысанын айтамыз [3].

Жеке әріптес ретінде шарт жасасқан дара кәсіпкер, жай серіктес, консорциум немесе заңды тұлға бола алады.

Мемлекеттік-жекешелік әріптестіктің негізгі белгілері мынандай:

1) мемлекеттік әріптес пен жекеше әріптестің қатынастары келісім-шарт негізінде орнатылады;

2) мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобасын іске асыру 3-30 жылға дейінгі мерзім қамтылады;

3) мемлекеттік әріптес пен жекеше әріптес өзара бірлесі отырып жобаны жүзеге асырады;

4) мемлекеттік әріптес пен жеке әріптес ресурстарын біріктіру арқылы жобаны жүзеге асырады [3].

Мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобасы – шектеулі уақыт кезеңі ішінде іске асырылатын және аяқталған сипатқа ие, мемлекеттік-жекешелік әріптестікті жүзеге асыру жөніндегі реттілікпен болатын іс-шаралар жиынтығы. Тікелей келіссөздер жүргізу кезінде жеке әріптес жобаның бизнес жоспарын ұсынады. Бизнес жоспарда жобасының мақсаттары, міндеттері, шығындарды өтеу және кірістер алу көздері, жобадан түсетін пайданы, мемлекеттік қолдауды, объектіге сипаттама беріледі.

Мемлекеттік-жекешелік әріптестік объектілеріне мыналар жатады: мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобасын жүзеге асыру барысында салу, құру, реконструкциялау, жаңғырту және пайдалану нәтижесінде алған мүлік, мүліктік кешендер, орындалатын жұмыстар, көретілетін қызметтер және инновациялар.

2017-2020 жылдар аралығында жүзеге асырылып жатқан МЖӘ жобалары экономиканың мынандай салаларын білім беру, денсаулық сақтау, ауыл шаруашылығы, көлік және инфрақұрылым, энергетика және тұрғын үй коммуналдық шаруашығы, мәдениет және спорт салаларын қамтыды. Экономиканың салалары бойынша жүзеге

асырылып жатқан МЖӘ жобаларының құрылымына жүргізілген талдау нәтижесі келесі 1-кестеде берілген:

МЖӘ жобалары жүзеге асырылған экономика салаларының ішінде білім беру саласы көш бастап тұр. Экономиканың басқа салаларымен салыстырғанда жобалар үлесі ең көбі – білім беру саласы, барлық жобалар ішіндегі үлесі 2017 жылы – 61,2%; 2018 жылы - 54%; 2019 жылы – 56,1%; 2020 жылы – 52,9% құраған және орташа абсолюттік өсімі – 17 азайғанын көреміз. Денсаулық сақтау саласы бойынша жобалардың үлесі 2017 жылы – 20,4%; 2018 жылы – 26,1%; 2019 жылы – 18,1%; 2020 жылы – 16,5% құраған және орташа абсолюттік өсімі 6 кеміген. Мәдениет және спорт саласы бойынша жобалардың үлесі 2017 жылы – 10,2%; 2018 жылы – 6,3%; 2019 жылы – 8,5%; 2020 жылы – 11,8% құраған және орташа абсолюттік өсімі 2 кеміген. Энергетика және ТКШ саласы бойынша жобалардың үлесі 2017 жылы – 7,6%; 2018 жылы – 8,7%; 2019 жылы – 15,1%; 2020 жылы – 11,8% құраған және орташа абсолюттік өсімі 0,7 кеміген. Көлік және инфрақұрылым саласы бойынша жобалардың үлесі 2017 жылы – 0,6%; 2018 жылы – 4,9%; 2019 жылы – 1,8%; 2020 жылы – 5,8% құраған және орташа абсолюттік өсімі 1,3 өскен. Ауылшаруашылығы саласы бойынша не бары 2 ғана жоба жүзеге асырылып жатыр. Басқа салалармен салыстырғанда ауылшаруашылық саласында МЖӘ жобаларын жүзеге асыру белсенділігін арттыру қажет. 2019-2020 жылдары МЖӘ жобаларының саны азайғанын көреміз, себебі COVID-2019 таралуына қатысты карантин салдарынан МЖӘ жобаларын конкурстан өткізу мерзімінің ұзаққа созылуы және кейінге қалдырлуына байланысты болды.

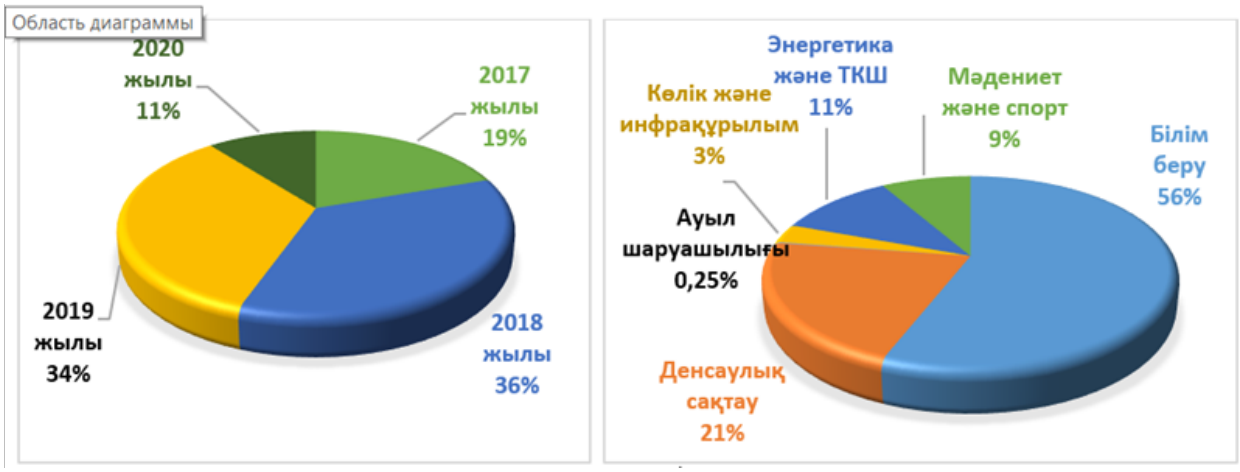
2017-2020 жылдар аралығында жүзеге асырылған жобалардың динамикалық құрылымы келесі 1 суретте берілген:

1-суретке сәйкес 2017-2020 жылдары аралында барлығы 800 жоба жүзеге асырылған, оның 36% - 2018 жылы; 34% - 2019 жылы; 19% - 2017 жылы; 11% - 2020 жылы жүзеге асырылған. 2020 жылы жобалардың үлесі өзге жылдармен салыстырғанда азайған, себебі карантин салдарынан жобалардың жүзеге асырылуы кейінге қалдырылды. 2017-2020 жылдары аралығында жүзеге асырылып жатқан МЖӘ жобаларының ішінде білім беру саласындағы жобалардың үлесі - 56%; денсаулық сақтау саласы -21%; энергетика және ТКШ - 11%; мәдениет және спорт - 9%; көлік және инфрақұрылым - 3% және

Кесте 1

2017-2020 жылдары Қазақстан Республикасында жүзеге асырылып жатқан МЖӘ жобаларының құрылымын талдау

Экономика салалары	2017 жылы	Үлесі, %	2018 жылы	Үлесі, %	2019 жылы	Үлесі, %	2020 жылы	Үлесі, %	орташа абс. өсім
Білім беру	96	61,2	155	54	152	56,1	45	52,9	-17
Денсаулық сақтау	32	20,4	75	26,1	49	18,1	14	16,5	-6
Ауыл шаруашылығы	-	-	-	-	1	0,4	1	1,2	0,5
Көлік және инфрақұрылым	1	0,6	14	4,9	5	1,8	5	5,8	1,3
Энергетика және ТКШ	12	7,6	25	8,7	41	15,1	10	11,8	-0,7
Мәдениет және спорт	16	10,2	18	6,3	23	8,5	10	11,8	-2
Барлығы	157	100	287	100	271	100	85	100	-24
Ескерту: [4] ақпарат көзі негізінде авторлармен есептелген.									



Сурет 1 – 2017-2020 ж МЖӘ жобаларының динамикалық және салалық құрылымы
Ескерту. Авторлармен құрастырылған

ауылшаруашылығы – 0,25% құраған. Білім беру және денсаулық сақтау саласында жобалар белсенді жүзеге асырылып жатқанын атап айтуға болады.

Мемлекеттік-жекешелік әріптестік субъектілеріне мемлекеттік әріптес пен жекеше әріптес, сондай-ақ өзге де тұлғалар бола алады.

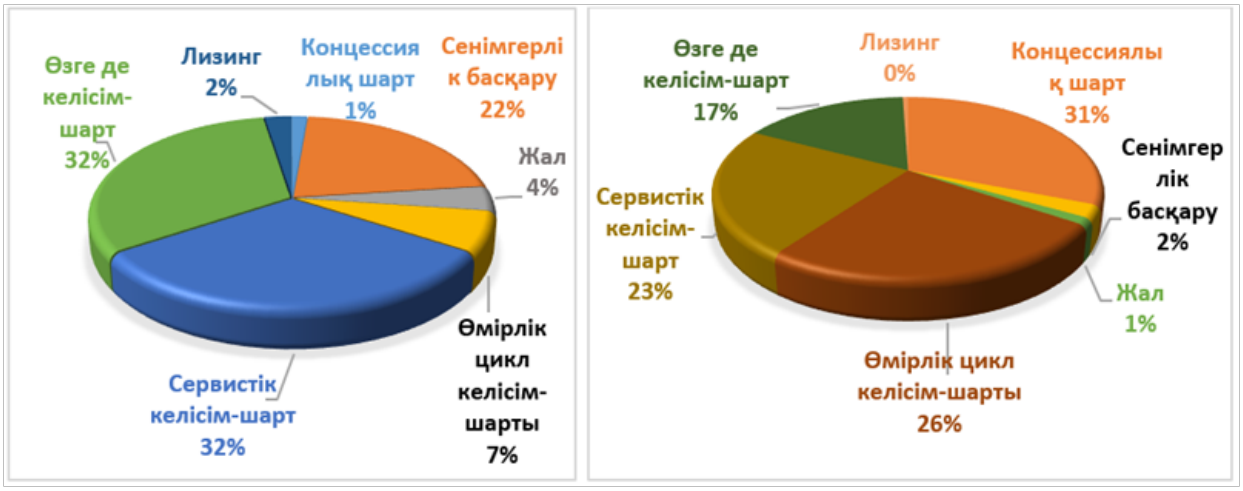
Мемлекеттік-жекешелік әріптестік шарты – мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобасын іске асыру барасында тараптардың құқықтарын, міндеттерін және жауапкершілігін, басқа да анықтайтын жазбаша келісім.

МЖӘ шартының тараптарына мемлекеттік әріптес пен жекеше әріптес жатады. Бірнеше мемлекеттік әріптес пен жекеше әріптес МЖӘ шартының тараптары бола алады. Сондай-ақ МЖӘ шартының тараптары мыналар да бола алады: жобаны қаржыландыратын қаржылық және басқа да ұйымдар; сала операторлары.

Институционалдық және келісімшарттық тәсіл арқылы мемлекеттік-жекешелік әріптестік жүзеге асырылады. Институционалдық МЖӘ келісім-шарт бойынша компания құрылап, мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобасын жүзеге асырады. Басқа жағдайларда МЖӘ келісім-шарттық тәсіл бойынша жүзеге асырылады. Келісім-шарттық МЖӘ мынадай түрлері бар: концессия; мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару; мемлекеттік мүлікті мүліктік жалдау (жалға алу); лизинг; технологиялар әзірлеуге, тәжірибелік үлгі дайындауға, тәжірибелік-өнеркәсіптік сынауға және аз сериялы өндіріске жасалатын шарттар; өмірлік цикл келісімшарты; сервистік келісімшарт; МЖӘ белгілеріне сәйкес келетін өзге де шарттар [3].

2016-2020 жылдар аралығында келісім-шарттық МЖӘ бойынша барлығы 508 жоба жүзеге асырылған. Оның ішінде концессиялық – 7 жоба; мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару – 110 жоба; өмірлік цикл келісім-шарты – 35 жоба, мемлекеттік мүлікті жалға алу – 21 жоба; сервистік келісім-шарт – 61 жоба, МЖӘ белгілеріне сәйкес келетін өзге де шарттар – 61 жоба бойынша келісім-шарт жасалған.

2016-2020 жылдары аралығында жүзеге асырылған жобалардың құны 674,7 млн теңгені құраған. Соның ішінде концессиялық жобаның құны – 209,2 млн теңгені; мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару – 15,2 млн теңгені; өмірлік цикл келісім-шарты – 172,4 млн теңгені, мемлекеттік мүлікті жалға алу – 7,9 млн теңгені; сервистік келісім-шарт – 153,3 млн теңгені, МЖӘ белгілеріне сәйкес келетін өзге де шарттар – 112,7 млн теңгені құрады [4]. 2016-2020 жылдар аралығында жүзеге асырылған келісім-шарттық МЖӘ жобаларының сандық және құндық құрамының талдауның қорытындысы келесі 2 суретте берілген:



Сурет 2 – 2016-2020 ж. МЖӘ жобаларының саны мен құны бойынша үлесі
Ескерту. Авторлармен құрастырылған

2-сурет бойынша 2016-2020 жылдары жүзеге асырылған МЖӘ жобаларының 32% - сервистік және өзге де келісім-шарттар, 22% - мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару; 7% - өмірлік-цикл келісім-шарты, 4% - мемлекеттік мүлікті жалға алу, 2% - лизинг, 1% - концессиялық келісім-шарт құраған. 2016-2020 жылдары жүзеге асырылған МЖӘ жобалар құнының 31% - концессия; 26% - өмірлік цикл келісім-шарты; 23% - сервистік келісім-шарт; 17% өзге де келісім-шарттар; 2% - мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару; 1% - мемлекеттік мүлікті жалға алу; 0,5% лизингтік келісім-шарттар құрады. Қорыта келгенде, саны бойынша 1% құрайтын концессиялық келісім-шарттың құны ең көп 31%-дан тұрады. Ал сервистік келісім-шарттың саны 32% болғанымен құны 23% құрап отыр. Алайда мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару саны бойынша 22% құрағанымен құны не бары 2% көрсетіп тұр.

Республикалық маңызы бар жобалар мемлекеттік бағдарламаларда қарастырылады және оның талаптары мен тәртібі бағдарламада айқындалады. Мемлекеттік-жеке меншік әріптестік жобалары республикалық және жергілікті болып бөлінеді және оған мыналар жатады:

1) мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобаларын жүзеге асыру нәтижесінде алынған мүлікке меншіктік иелік етуге байланысты республикалық немесе жергілікті болады;

2) табысты иеленушіге байланысты мүлік республикалық маңызы бар қалалардың және астананың субъектілері болса – республикалық; ал табысты иеленушілер облыстың, ауданның субъектілері болса - жергілікті болып табылады.

Заң аясында мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобасын қаржыландыру көздеріне мыналар жатады: жекеше әріптестің меншікті қаражаты; қарызға алынған қаражат; мемлекеттік бюджет қаражаты; квазимемлекеттік сектор субъектілерінің қаражаты; басқа да қаражаттар [3].

Инфрақұрылымдық кейбір жобаларды жүзеге асырған кезде жеке әріптес өз қаржысын жобаға құяды, жоба аяқталған соң, объектіні іске қосудан түскен пайдадан өз шығынын өтеп алады. Ал кейбір жобалар үшін мұндай мүмкіндік болмайды, сондықтан жеке әріптестің инвестициялық шығындардың өтемақысы, операциялық шығындардың өтемақысы мемлекеттік бюджет есебінен төленеді және субсидия, объектіні басқаруды жүзеге асырғаны үшін сыйақы, қолжетімділік үшін төлемақы төленеді.

МЖӘ жобасын жүзеге асыру мынандай кезеңдерден тұрады: мемлекеттік әріптес инвестициялық ұсыныс жасайды немесе

жеке әріптес бизнес жоспар әзірлейді; жеке әріптесті анықтау; келісім-шарт жасау; екі тараптың келісім-шарт талаптарын орындау.

МЖӘ субъектілері мынандай қағиданы орындауы тиіс: тауарлар мен қызметтерге деген сұранысты қанағаттандыру мақсатында бейімдеу; тауарлар мен қызметтердің үздіксіздігін қамтамасыз ету. МЖӘ жобаларын жүзеге асыру барысында туындайтын тәуекелдердерді алдын ала келісім-шартта қарастырады және тәуекелдердің тізбесін мемлекеттік жоспарлау жөніндегі орталық уәкілетті орган айқындайды [5]. МЖӘ жобалар тізбесін және оның тәртібін мемлекеттік жоспарлау жөніндегі орталық уәкілетті орган бекітеді, сонымен қатар жобалар тізімін жасауға Нұр-сұлтан, Алматы, Шымкент қалаларының және облыстардың жергілікті атқарушы органдары қатысады. Әрі қарай аталмыш заңда МЖӘ сәбъектілерінің құқықтары мен міндеттері қарастырылған және келесі 2 кестеде берілген:

Жеке әріптес мынандай тәсілдер арқылы анықталады: конкурстық; тікелей келіссөздер және оңайлатылған тәртіп. Конкурстық тәсіл оңайлатылған тәртіп пен екі кезеңдік рәсім арқылы жүзеге асырылады. Тікелей келіссөздер жүргізу арқылы әлеуетті жеке әріптесті анықтайды. Оңайлатылған тәртіп жергілікті жобаларды жүзеге асыру үшін пайдаланылады.

Жеке әріптеске қойылатын біліктілік талаптары мынандай: құқықтық қабілеттілік пен азаматтық әрекет қабілеттілігінің болуы; бөлем қабілеттілігінің болуы; салықтықтың борыштың болмауы; қажетті қаржылық,

Кесте 2

Мемлекеттік және жеке әріптестің құқықтары мен міндеттері

Мемлекеттік әріптес	Жеке әріптес
Құқықтары	
келісім-шарт тараптарымен келіссөздер жүргізу	келісім-шарттың талаптарын өзгертуге ұсыныс жасау
МЖӘ компаниясын және конкурсты басқару	келісім-шарт бұзылған жағдайда өтемақыларды талап етуге
аудиторларды тарту арқылы МЖӘ қаржылық жағдайын тексеру	салықтарды төлегеннен кейінгі табыстарды өз қалауынша жұмсауға
туындаған құқық бұзушылықты жоюды талап ету	МЖӘ объектісіне байланысты талаптарды орындау
МЖӘ құжаттарына кедергісіз қол жеткізу	Басқа да құқықтар
жеке әріптестің кінәсінен туындаған залалды өтеуді талап ету	
келісім-шартты бұзуды талап ету	
Міндеттері	
МЖӘ объектісіне деген құқықты жеке әріптеске беру	МЖӘ объектісінің техникалық жағдайын талапқа сай қамтамасыз ету
Басқа да міндеттерді орындайды	тауарлар мен қызметтердің сапасы мен қол жетімділігін қамтамасыз ету
	жобаны жүзеге асыруға бөлінген қаржыны мақсатты пайдалануға
	басқа міндеттерді орындайды
Ескерту: [3] ақпарат көзі негізінде авторлармен құрастырылған	

материалдық және еңбек ресурстарының болуы; шаруашылық қызметі тоқтатылмаған және банкротқа ұшырау қаупі жоқ болуы тиіс; соңғы үш жылдың ішінде жосықсыз әлеуетті жеке әріптес болмаған болуы тиіс [6].

Үміткер жеке әріптес конкурсты ұйымдастырушыға растаушы құжаттарын табыстауы тиіс. Растаушы құжаттар тізімін мемлекеттік жоспарлау жөніндегі орталық уәкілетті орган бекітеді. Тапсырылған құжаттар конкусрқа дейін комиссияның тексеруінен өтеді.

МЖӘ жүзеге асыруға байланысты кейбір қатынастар мынандай заңдар талаптарын бойынша реттеледі: Салық Кодексі; «Жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы Кодекс»; «Концессия туралы» заң; «Жобалық қаржыландыру және секьюритилендіру туралы» заң; Бюджет Кодексі; «Бухгалтерлік есеп және қаржылық есептілік туралы» заң; Акционерлік қоғам туралы» заң; туралы» заң; Төрелік туралы заң.

МЖӘ жүзеге асыруға қатысатын мемлекеттік органдар мыналар: мемлекеттік жоспарлау жөніндегі орталық орган; бюджеттің орындалуы жөніндегі орталық мемлекеттік орган; МЖӘ саласындағы мемлекеттік уәкілетті орган; облыстың және республикалық маңыз бар қалалардың мәслихаты; МЖӘ саласындағы жергілікті атқарушы орган; МЖӘ дамыту орталығы; ұлттық кәсіпкерлер палатасы.

Мемлекеттік жоспарлау жөніндегі орталық орган – Ұлттық экономика министрлігі негізінен МЖӘ саласындағы мемлекеттік саясатты жүзеге асырады, МЖӘ жобаларының тізімін, конкурстық құжаттамаларды, келісім-шарттың жобасын бекітеді және қажет болған жағдайда өзгерістер енгізеді, салааралық бағыттауды жүзеге асырады және әдістемелік жетекшілік етеді, жобаларды жоспарлау және жүзеге асыру ережелерін әзірлейді және бекітеді, тәуекелдер тізімін әзірлейді және бекітеді, әлеуетсіз жеке әріптестер тізімін даярлайды. ҚР Үкіметі МЖӘ саласындағы мемлекеттік саясаттың бағытын әзірлейді, ерекше маңызы бар жобалардың тізімін бекітеді. Бюджеттің орындалуы жөніндегі орталық мемлекеттік орган – Қаржы министрлігі негізінен МЖӘ саласындағы мемлекеттік саясатты жүзеге асырады, мемлекет атынан мемлекеттік кепілдікті береді және кепілгер болады, сондай-ақ міндеттемелерді тіркейді, есеп-қисапты жүргізеді және кейбір мәселелер келісіледі. МЖӘ саласындағы мемлекеттік уәкілетті орган – Мемлекеттік мүлік және жекешелендіру Комитеті МЖӘ объектілерін республикалық меншікке қабылдайды, объектілердің реестрін жүргізеді, республика меншігіне жататын объектілердің мониторингісін ұйымдастырады. МЖӘ саласындағы мемлекеттік уәкілетті орган МЖӘ саласындағы мемлекеттік саясатты жүзеге асырады, МЖӘ типтік конкурстық құжаттар мен келісім-шарттарды әзірлейді және бекітеді, мемлекетті және үкіметтік бағдарламалар бойынша жеке әріптестер мен келісімдер жасау тәртібін анықтайды, конкурсты ұйымдастырады, сала бойынша МЖӘ келісімдерін жасайды және мониторинг ұйымдастырады, мерзімі аяқталған соң объектінімемлекеткеөткізудіұйымдастырады. Облыстың және республикалық маңыз бар қалалардың мәслихаты МЖӘ жергілікті жобаларының тізімін бекітеді және жобаның орындалу барысы туралы жылдық есепті тыңдайды. МЖӘ саласындағы жергілікті атқарушы орган – жергілікті әкімшілік басқармасы МЖӘ саласындағы мемлекеттік саясатты жүзеге асырады, жергілікті жер бойынша конкурстарды ұйымдастырады және келіссөздерге қатысады, жергілікті жобалар тізімін жасайды, келісімдер реестрін жүргізеді және объектілерге мониторинг жасайды. МЖӘ дамыту орталығы МЖӘ саласына ғылыми зерттеу жүргізеді және ұсыныстар әзірлейді, республикалық жобалар бойынша бизнес-жоспарлар мен конкурстық құжаттарға экспертиза жасайды, жобаларды бағалайды, мамандарды оқытады, жоспарланған жобалар тізімін құрады [7]. Ұлттық кәсіпкерлер палатасы – конкурстық комиссияға және жобалар мониторнигісіне қатысады.

Сурет 3 – МЖӘ «Бір терезе» арқылы ұйымдастыру
Ескерту. Авторлармен құрастырылған

Сонымен қазіргі уақытта әрбір облыста МЖӘ дамытуға жауапты жергілікті орталықтар жұмыс істейді және жобалық қаржыландыру қағидасы бойынша келісімдерді құрылымдастыру үшін мықты негіз жасалған.

Нәтижелер

2015 жылғы МЖӘ туралы заңның жүзеге асырлуы нәтижесінде МЖӘ дамуы елеулі түзетуді талап ететіндігі және өңірлік деңгейде МЖӘ экспоненциалды өсуін қамтамасыз ететін ағымдағы саясат пен заң талаптарының Қазақстанның мемлекеттік бюджетін жойып, экономикаға айтарлықтай нұқсан келтіруі мүмкін екені айқын бола түсті. Осыған байланысты мәселені шешу үшін жобалардың санына емес сапасына басымдық беретін МЖӘ жаңа саясаты жарияланды. Осы жаңа МЖӘ саясатын заңнамада бекіту мақсатында МЖӘ туралы заңнамаға 2020 жылы жобалардың тиімділігін арттыру үшін түзетулер енгізілді. МЖӘ жаңа саясаты бойынша мемлекеттік бюджеттен талап етілетін өтемақыға байланысты барлық болашақ МЖӘ жобаларын санаттарға бөлді:

1. Мемлекеттік бюджеттен барлық шығыстарды өтеуді талап ететін 1-санаттағы жобалар – «қолжетімділік үшін төлем» МЖӘ моделі;
2. Операциялық шығындарды ғана өтеуді талап ететін 2-санаттағы жобалар;
3. 3-санаттағы жобалар, мемлекеттік бюджеттен өтемақыны талап етпейтін жобалар – «пайдаланушылар төлейді» моделі.

Сөйтіп 2020 жылдан бастап Қазақстанда МЖӘ жаңа саясаты мемлекеттік әріптес тарапынан қаржылық міндеттемелерді талап ететін жобаларға емес, 3-санаттағы «пайдаланушылар төлейді» моделіне артықшылық берілді.

Сонымен қатар 2020 жылы қабылданған заңда мынандай толықтырулар енгізілді:

- егер МЖӘ объектісін пайдалану (ақылы қызметтер көрсетілмейтін әлеуметтік инфрақұрылым) жекеше әріптестің салымдарын ақтауға мүмкіндік бермесе ғана, жекеше әріптестің инвестициялық шығындарын мемлекеттік бюджеттен толық өтеуге мүмкіндік береді;
- МЖӘ жобасы бойынша жекеше әріптестің инвестициялық шығындарын мемлекеттік бюджеттен тек тең мөлшерде және бес жыл ішінде өтеуге мүмкіндік береді;
- ең ірі жеке инвестицияларды тартатын кәсіпкерге басымдық беру, мемлекеттік бюджетке жүктемені азайта отырып, МЖӘ туралы шарт жасасу үшін аукцион енгізілді.

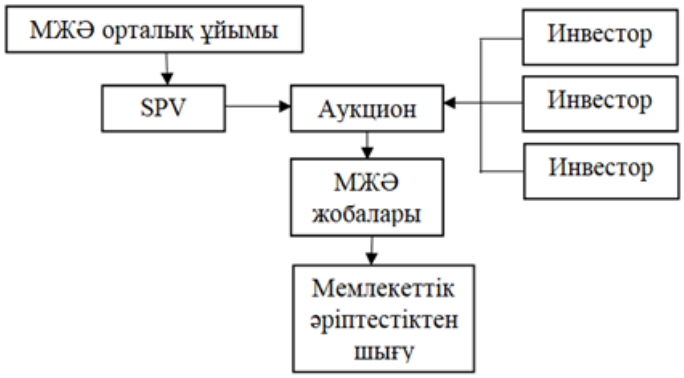
МЖӘ дамыту үшін мынандай өзгерістерді енгізу қолға алынды:

- МЖӘ «Бір терезе»;
- «Пакеттік шешім»;
- МЖӘ «Қайтарымдылығы»;
- МЖӘ процесін цифрландыру.

МЖӘ «Бір терезе» арқылы жүзеге асыру сызбасы келесі 3 суретте берілген:

МЖӘ «Бір терезе» арқылы ұйымдастыру барысында жобаға көптеген инвесторлардың қатысуы қамтылады. Инвесторлар туралы ақпараттар МЖӘ Қазақстандық орталыққа жинақталады және өңделеді. Осында ақпараттар санаттары бойынша топтарға жіктеледі де біртұтас базаға енгізіледі.

«Пакеттік шешім» бойынша МЖӘ жүзеге асыру сызбасы келесі 4 суретте берілген:



Сурет 4 – «Пакеттік шешім» арқылы МЖӘ ұйымдастыру
Ескерту. Авторлармен құрастырылған

Біртұтас базаға жинақталған МЖӘ жобалары аукционға салынады. Аукцион нәтижесі бойынша нақты инвесторлар айқындалады. Сонымен қатар МЖӘ субъектілерінің шығуы оңтайландырылған.

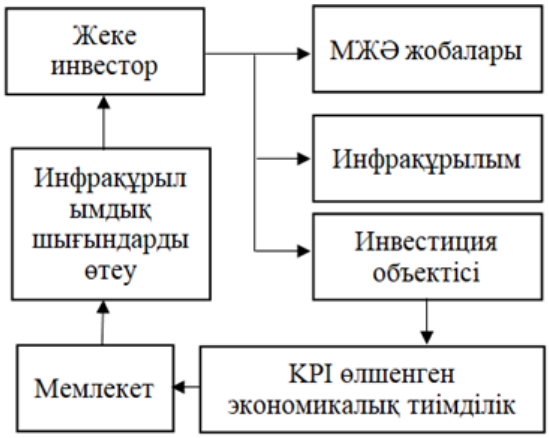
МЖӘ «Қайтарымдылығы» келесі 5 суретте бойынша анықталады:

Жеке инвестор МЖӘ жобаларын қаржыландырады. МЖӘ жобалары инфрақұрылымдық мәселелерді шешуге бағытталуы тиіс және инфрақұрылымдық жобалар инвестиция объектісі болып табылады. Қоғамдық инфрақұрылым құруда МЖӘ тетігін қолдануды көздейді. Инвестициялық жобалардың экономикалық тиімділігі бағаланғаннан кейін мемлекет инфрақұрылымдық шығындарды өтеуге шешім қабылдайды. Мемлекет үшін негізгі инвестициялық объектінің елеулі экономикалық тиімділігі болуы шарт, оның құны инфрақұрылымды құру шығынының өтелетін сомасынан елеулі артық болуы тиіс, негізгі объект бойынша шығынды KPI жетістіктеріне жеткеннен кейін 5 жыл ішінде өтеу қарастырылған [8].

МЖӘ процесін цифрландыру үшін мемлекеттік сатып алу порталымен біріктіру және МЖӘ жобалары үшін жеке электрондық кеңістікті құру.

Қорытынды

Қазақстанда МЖӘ қатынастарының реттелуі нормативтік-құқықтық жағынан біраз



Сурет 5 – МЖӘ «Қайтарымдылығын» анықтау
Ескерту. Авторлармен құрастырылған

жетілдірілген. МЖӘ келісім-шарттарының түрлері кеңейтілген және экономиканың көп саласы қамтылғандығын атап айтуға болады. МЖӘ жүзеге асыру бойынша мемлекеттік органдар мен жеке әріптестердің құзыреттілігі, жауапкершілігі, құқықтары мен міндеттері нақты заңмен белгіленген. Бұл жағдай МЖӘ дамуына жол ашатыны сөзсіз.

Жеке инвестицияларды қажет ететін объектілер - бұл қоғамдық инфрақұрылым; мемлекеттік бюджет есебінен жеке инвесторға мұндай инфрақұрылым шығындарын өтеу механизмі жоқ. Сондықтан МЖӘ қолдану әлеуметтік маңызы бар салаларда қордаланған мәселелерді шешуге мүмкіндік береді және келесі іс-шаралардың жүзеге асыру арқылы МЖӘ дамытуға болады: МЖӘ «Бір терезе»; «Пакеттік шешім»; МЖӘ «Қайтарымдылығы»; МЖӘ процесін цифрландыру. Бұл жаңа шаралар инвестициялар ағынын ұлғайту үшін қолайлы жағдайлар жасайды, сонымен қатар өңірлік және республикалық бюджет жүктемесін азайтуға мүмкіндік береді.

Осы аталған іс-шараларды жүзеге асыру үшін мынандай жұмыстарды орындау қажет:

- бар бизнес процестерді талдау;
- процестерді цифрлық форматқа көшіру;
- нормативтік-құқықтық актілердегі өзгерістерді саралау.

Қазақстанда МЖӘ нормативтік-құқықтық жағынан жақсы реттейтін заң қабылданды және елде инвестициялық климатты жақсартуға және МЖӘ арқылы жеке-меншік инвесторларды тартуға әбден дайын екендігін растады. МЖӘ туралы заң қабылданғаннан кейін МЖӘ жобаларының саны күрт өскендігін көреміз. 2017-2020 жылдары аралында барлығы 800 жоба жүзеге асырылған, оның 36% – 2018 жылы; 34% – 2019 жылы; 19% – 2017 жылы; 11% – 2020 жылы жүзеге асырылған. Келісім-шарттың МЖӘ түрлерінің кеңейтілуіне байланысты МЖӘ жобаларының 32% – сервистік және өзге де келісім-шарттар, 22% – мемлекеттік мүлікті сенімгерлік басқару; 7% – өмірлік-цикл келісім-шарты, 4% – мемлекеттік мүлікті жалға алу, 2% – лизинг, 1% – концессиялық келісім-шарттар жасалған.

МЖӘ жобаларын жүзеге асырылу саласының кеңейтілуіне байланысты 2017-2020 жылдары аралығында жүзеге асырылып жатқан МЖӘ жобаларының ішінде білім беру саласындағы жобалардың үлесі – 56%; денсаулық сақтау саласы – 21%; энергетика және ТКШ – 11%; мәдениет және спорт – 9%; көлік және инфрақұрылым – 3% және ауылшаруашылығы – 0,25% құраған. Білім беру және денсаулық сақтау саласында жобалар белсенді жүзеге асырылып жатқанын атап айтуға болады.

Сондай-ақ 2020 жылы заңға енгізілген өзгерістер өзінің нәтижесін алдағы уақытта оң қырынан көрсетеді деген сенім бар.

Әдебиеттер тізімі

1. «Концессия туралы» ҚР заңы. [Электрондық ресурс] – URL: http://online.zakon.kz/ (қаралған күні: 04.11.2020)

2. Чиканаев Ш. ГЧП в Казахстане. [Электрондық ресурс] – URL: http:// gratanet.com/ (қаралған күні: 28.12.2020)

3. Мемлекеттік-жекешелік әріптестік туралы ҚР заңы. [Электрондық ресурс] – URL: http://online.zakon.kz/ (қаралған күні: 02.12.2020)

4. «База проектов». [Электрондық ресурс] – URL: http://kzppp.kz/project_base/ (қаралған күні: 13.12.2020)

5. «Республикалық МЖӘ жобаларын сүйемелдеу жөніндегі заңды тұлғаны айқындау туралы» Қазақстан Үкіметінің Қаулысы. [Электрондық ресурс] – URL: http://online.zakon.kz/ (қаралған күні: 02.12.2020)

6. «Экономиканың жекелеген салаларында (аясында) МЖӘ жүзеге асыру тәсілдері бойынша МЖӘ жобасының үлгілік конкурстық құжаттамасын және МЖӘ үлгілік шартын бекіту туралы» Ұлттық эко-

номика министрінің № 724 бұйрығы. [Электрондық ресурс] - URL: http://online.zakon.kz/ (қаралған күні: 02.12.2020)

7. «МЖӘ дамыту орталығының кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Үкіметінің №1056 қаулысы. [Электрондық ресурс] - URL: http://online.zakon.kz/ (қаралған күні: 02.12.2020)

8. Нуршаихова Ж. ГЧП в Казахстане: кто больше рискует - государство или частный партнер. [Электрондық ресурс] – URL:https://www.inform.kz/ (қаралған күні: 27.04.2021)

С. Рейдолда, А.М. Бержанова

Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, Нур-Султан, Казахстан

Регулирование экономических отношений между субъектами государственно-частного партнерства в Казахстане

Аннотация. В статье рассматривается регулирование экономических отношений между субъектами государственно-частного партнерства в Республике Казахстан. Подробно обсуждались статьи закона «О государственно-частном партнерстве», принятого в 2015 году. В частности, были проанализированы определение, признаки государственно-частного партнерства, регулирование отношений между государственным партнером и частным партнерством, права и обязанности, государственные органы и их компетенции. Также раскрыты пути заключения договоров государственно-частного партнерства, содержание институциональных и договорных способов реализации. Установлено, что экономические отношения, не предусмотренные настоящим Законом, дополнительно регулируются иными законами. Проведен количественный и качественный анализ результатов реализации проектов государственно-частного партнерства.

Конкретный правовой инструмент позволяет эффективно использовать государственно-частное партнерство и варьируется в зависимости от национального правопорядка и конкретных особенностей общества. Соотношение государства и субъектов бизнеса по сложившимся традиционным правовым особенностям каждого государства решает конкретные социально-экономические вопросы.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, частный партнер, государственный партнер, потенциальный частный партнер, оператор отрасли, договор государственно-частного партнерства, проект государственно-частного партнерства, конкурсный метод, прямые переговоры, упрощенный метод.

S. Reydolda, A.M. Berzhanova

L.N. Gumilyov Eurasian National University, Nur-Sultan, Kazakhstan

Regulation of economic relations between subjects of public-private partnership in Kazakhstan

Abstract. The article considers the regulation of economic relations between the subjects of public-private partnership in the Republic of Kazakhstan. It discusses articles of the law «On Public-Private Partnership», adopted in 2015 in details. It analyzes a definition, features of public-private partnership, regulation of relations between the public partner and private partnership, rights and obligations, state bodies and their competencies. It discloses ways of concluding public-private partnership agreements, the content of institutional and contractual ways of implementation It has been established that economic relations not provided for in this Law are further regulated by other laws. There has been carried out quantitative and qualitative analysis of the results of public-private partnership projects.

The specific legal instrument enables the effective use of public-private partnerships and varies depending on the National legal order and the specific characteristics of society. The ratio of the state and business entities according to the established traditional legal features of each state solves specific socio-economic issues.

Keywords: public-private partnership, private partner, public partner, potential private partner, industry operator, public-private partnership agreement, public-private partnership project, competitive method, direct negotiations, simplified method.

References

1. Zakon RK «O koncessii» [The law on concessions]. [Electronic resource] – Available at: http://www.online.zakon.kz (Accessed: 04.11.2020)

2. Chikanaev Sh. GChP v Kazahstane [PPP in Kazakhstan]. [Electronic resource] - Available at: http://www.gratanet.com / Almaty, 21 str. (Accessed: 28.12.2020)

3. Zakon RK O gosudarstvenno-chastnom partnerstve [Law of the Republic of Kazakhstan on public-private partnership]. [Electronic resource] - Available at: http://www.online.zakon.kz (Accessed: 01.12.2020)

4. «Baza proektov» [Project Database]. [Electronic resource] - Available at: http://www.kzppp.kz/project_base (Accessed: 13.12.2020)

5. Postanovlenie Pravitel'stva Kazahstana № 1057 ob opredelenii juridicheskogo lica po soprovozhdeniju respublikanskih proektov GChP [Resolution of the Government of Kazakhstan «on determining a legal entity for supporting Republican PPP projects»]. [Electronic resource] - Available at: http://www.online.zakon.kz (Accessed: 02.12.2020)

6. Prikaz ministra nacional'noj jekonomiki № 724 Ob utverzhdenii tipovoj konkursnoj dokumentacii proekta GChP i tipovogo dogovora GChP po sposobam osushhestvlenija GChP v otdel'nyh otrasljah (sferah) jekonomiki [Order of the Minister of national economy No. 724 «on approval of the standard tender documentation of the PPP project and the standard PPP agreement on methods of implementation of PPP in certain sectors (spheres) of the economy»]. [Electronic resource] - Available at: http://www.online.zakon.kz (Accessed: 02.12.2020)

7. Postanovlenie Pravitel'stva Kazahstana № 1056 «O nekotoryh voprosah Centra razvitija GChP» [resolution of the Government of Kazakhstan No. 1056 «on some issues of the PPP development center»]. [Electronic resource] - Available at: http://www.online.zakon.kz (Accessed: 02.12.2020)

8. Nurshaihova Zh. GChP v Kazahstane: kto bol'she riskuet - gosudarstvo ili chastnyj partner [PPP in Kazakhstan: who is more at risk - the state or a private partner]. [Electronic resource] - Available at: URL:https://www.inform.kz/ (Accessed: 27.04.2021)

Авторлар туралы мәліметтер:

Рейдолда С. **– негізгі автор,** Экономика және кәсіпкерлік кафедрасының 1 курс докторанты, Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, Қажымұқан көш., 13, Нұр-Сұлтан, Қазақстан.

Бержанова А.М. – экономика ғылымдарының кандидаты, Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті Экономика және кәсіпкерлік кафедрасының қауымдастырылған профессоры, Қажымұқан көш., 13, Нұр-Сұлтан, Қазақстан.

Reidolda S. **– The main author,** The 1st year doctoral student in Economics, Department of Economics and Entrepreneurship, L.N. Gumilyov Eurasian National University, 13 K. Munaitpasov str., Nur-Sultan, Kazakhstan.

Berzhanova A.M. – Candidate of Economic Sciences, Associate professor of the Department of Economics and entrepreneurship, L.N. Gumilyov Eurasian National University, 13 K. Munaitpasov str., Nur-Sultan, Kazakhstan.