

**Suleymenov M.K., Karagusov F.S.,
Mukasheva K.V., Duysenova A.E.♦**

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2022.68.176-186

**The concept of perception of the legal institution of the legal entities of public law
by legislation of the Republic of Kazakhstan (part 1)**

**Сулейменов М.К., Карагусов Ф.С.,
Мукашева К.В., Дуйсенова А.Е.♦**

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2022.68.176-186

**Концепция восприятия правового института юридических лиц
публичного права законодательством Республики Казахстан
(часть 1)**

I. Введение.

1.1. Предлагаемая ниже Концепция восприятия правового института юридических лиц публичного права законодательством Республики Казахстан (Аналитический Отчет) подготовлена в рамках выполнения задания Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» (НПП) по вопросу о внедрении в законодательство Республики Казахстан с учетом передового опыта развитых государств с рыночным типом экономики правового института юридических лиц публичного права (ЮЛПП). Как указано в технической спецификации к данному исследовательскому проекту, целью такого восприятия правового

♦ **Suleymenov Maidan Kuntuarovich** - Doctor of Law, Professor, Director of the Institute of Private Law of the Caspian University, Academician of the National Academy of Sciences of the Republic of Kazakhstan (Republic of Kazakhstan). E-mail: cu@cu.edu.kz

Karagusov Farkhad Sergeevich - Doctor of Law, Professor, Senior Researcher Institute of Private Law of the Caspian University, member of the International Academy of Comparative Law (IACL) (Republic of Kazakhstan). E-mail: cu@cu.edu.kz

Mukasheva Kulgaisha Vakhitovna - PhD in Law, Associate Professor, Leading Researcher Institute of Private Law and Associate Professor of the Higher School of Law "Adilet" of the Caspian University (Republic of Kazakhstan). E-mail: cu@cu.edu.kz

Duysenova Asel Erikovna - candidate of legal sciences, leading researcher Institute of Private Law and Associate Professor of the Higher School of Law "Adilet" of the Caspian University (Republic of Kazakhstan). E-mail: cu@cu.edu.kz

♦ **Сулейменов Майдан Кунтуарович** - доктор юридических наук, профессор, директор Института частного права Каспийского университета, академик Национальной академии наук Республики Казахстан (Республика Казахстан). E-mail: cu@cu.edu.kz

Карагусов Фархад Сергеевич - доктор юридических наук, профессор, г.н.с. Института частного права Каспийского университета, член Международной академии сравнительного права (IACL) (Республика Казахстан). E-mail: cu@cu.edu.kz

Мукашева Кульгайша Вахитовна - кандидат юридических наук, доцент, в.н.с. Института частного права и ассоциированный профессор Высшей школы права «Адилет» Каспийского университета (Республика Казахстан). E-mail: cu@cu.edu.kz

Дуйсенова Асель Ериковна - кандидат юридических наук, в.н.с. Института частного права и ассоциированный профессор Высшей школы права «Адилет» Каспийского университета (Республика Казахстан). E-mail: cu@cu.edu.kz

института ЮЛПП является создание условий для эффективной реализации государственных функций на основе принципов соблюдения публичного интереса, клиентоориентированности государственных органов по отношению к гражданам, предпринимателям и инвесторам, [определения и соблюдения] допустимых пределов участия государства в экономических процессах, а также формирование комфортной деловой среды и конкурентоспособной национальной экономики.

1.2. Основой для настоящего Аналитического Отчета являются результаты проведенных по заданию НПП исследовательской группой в конце 2017 года изучения вопросов теории юридического лица и законодательной практики регулирования правового положения юридических лиц публичного права в законодательствах ряда иностранных государств, включая некоторые страны, участвующие в Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР)¹, а также в 2018 году – изучения и анализа казахстанского законодательства на предмет целесообразности и обоснованности совершенствования национального законодательства о юридических лицах относительно публично-правовых образований, участвующих в частноправовых отношениях, введения понятия «юридическое лицо публичного права».

1.3. Общими выводами, которые можно сформулировать после проведенного анализа казахстанского законодательства относительно целесообразности, обоснованности и наличия условий для восприятия национальным правом концепции ЮЛПП, являются следующие:

1) казахстанскому праву неизвестно понятие ЮЛПП, в связи с чем (как отмечается в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года №858) актуальной является задача эффективности и компактности государственного управления в экономической сфере, которая и может быть решена полностью или в ее существенной части за счет законодательного разграничения деятельности публично-правовых образований и организаций по осуществлению функций государственного администрирования, включая государственное управление в экономической сфере, с одной стороны, и их непосредственное участие в экономической деятельности (в сфере имущественного оборота), в том числе посредством внедрения в казахстанское право концепции юридических лиц публичного права, с другой стороны;

2) как мы указывали в аналитическом отчете, представленном Заказчику по итогам исследования иностранных законодательств, («Первый Отчет»)² категория ЮЛПП известна законодательству большинства развитых и развивающихся демократических государств с рыночным типом экономики, и на ее основе в этих государствах регулируется правовое положение ЮЛПП и их деятельность, а само такое регулирование модернизируется и совер-

¹ Отчет по результатам изучения опыта законодательного регулирования статуса юридических лиц публичного права в некоторых развитых иностранных государствах и бывших советских республиках был подготовлен исследовательской группой и представлен в НПП в январе 2018 года («Первый Отчет»), а результаты этого этапа исследований были детально обсуждены как с НПП, так и в рамках международной конференции (Ежегодные цивилистические чтения), состоявшейся 17-18 мая 2018 года в г. Алматы (с участием представителей НПП).

² См. Сулейменов М.К., Карагузов Ф.С., Кот А.А., Дуйсенова А.Е., Скрябин С.В. О понятии и правовом статусе юридических лиц публичного права в законодательстве некоторых развитых иностранных государств и бывших советских республиках. - <https://www.zakon.kz/4902443-o-ponyatii-i-pravovom-statuse.html> (6 февраля 2018 г.)

шенствуется, позволяя осуществлять успешное реформирование публичного сектора и системы регулирования экономических отношений;

3) в Первом Отчете мы также выразили мнение, и подтверждаем его здесь, о том, что правовая регламентация положения ЮЛПП может стать актуальной для Республики Казахстан, и мы считаем целесообразным развитие казахстанского права с тем, чтобы восприятие правовой концепции ЮЛПП национальной правовой системой осуществлялось (а) на примере лучших законодательных образцов развитых государств, а также (б) с учетом опыта этих (и других) государств по организации процесса соответствующего совершенствования национального законодательства.

1.4. Целесообразность восприятия казахстанским правом концепции ЮЛПП обуславливается объективной потребностью в решении, по крайней мере, следующих важных задач / практических проблем:

1) упорядочение правовой основы участия государства и иных публично-правовых образований в экономических и иных имущественных отношениях, основываясь на необходимости сокращения возможностей для государства непосредственно участвовать в экономической деятельности, снижения степени концентрации экономической деятельности в руках государства, а также создания условий для беспрепятственного осуществления частного предпринимательства в тех сферах деятельности, где государственное предпринимательство или иная хозяйственная деятельность государственных субъектов не является обязательным или иным образом необходимым;

2) оптимизация и повышение эффективности деятельности государственного аппарата и его взаимодействия с гражданами и иными негосударственными субъектами как по вопросам государственного администрирования и управления государственным имуществом, так и в рамках участия государства в гражданско-правовых отношениях;

3) исключение дублирования при осуществлении государственных функций, в том числе при оказании государственных услуг; как и обеспечение надлежащего осуществления государственных функций в тех сферах, где они должны осуществляться;

4) установление должного баланса в защите и реализации государственных, частных и публичных интересов; повышение уровня и качества защищенности государственных, частных и публичных интересов, снижение уровня коррупции;

5) формирование условий для надлежащей реализации и защиты публичных интересов; создание правовых механизмов передачи духовных, интеллектуальных знаний и навыков в рамках образовательной системы, сохранения природного, культурного, материального и духовного наследия для будущих поколений; обеспечение правовых условий для надлежащего использования гражданами объектов этого наследия, как и инфраструктурных объектов общего пользования;

6) повышение уровня комфортности для инвесторов при осуществлении ими инвестиций в развитие экономики и социально-культурной сферы в республике, удовлетворенности граждан от реализации ими свободы предпринимательской и иной общественно-полезной деятельности граждан; содействие в получении устойчивого положительного эффекта от постоянной вовлеченности граждан в сферу предпринимательской и иной общественно-полезной деятельности;

7) уточнение правового статуса государства, местных сообществ и административно-территориальных единиц Республики; корректировка принципов взаимодействия государст-

ва и органов местного государственного управления и местного самоуправления; особой задачей является децентрализация, которая (при условии установления и функционирования надлежащих механизмов интеграции и координации в рамках всего государственного аппарата) позволит регионам (административно-территориальным единицам и местным сообществам) достичь заметного экономического роста и высокого уровня производительности за счет самостоятельного управления экономическими процессами при решении вопросов местного значения, эффективного взаимодействия местных администраций с предпринимателями и инвесторами;

8) сближение национального законодательства, стандартов государственного управления и поддержки инвестиций и социально-экономической активности граждан с наилучшими образцами правового регулирования, применяемыми в наиболее развитых современных юрисдикциях.

Вследствие решения вышеперечисленных задач, в том числе, за счет надлежащего восприятия казахстанским правом концепции юридического лица публичного права, смогут быть достигнуты цели активизации предпринимательской активности, улучшения делового и инвестиционного климата, а также более оперативного и обоснованного решения иных вопросов и проблем, связанных с государственным управлением в экономической сфере (в том числе организацией управления государственным имуществом), с одной стороны, и непосредственным участием государства в экономической деятельности и имущественном обороте (включая, но не ограничиваясь, осуществлением правомочий собственника в отношении государственного имущества), с другой стороны.

1.5. Таким образом, мы видим следующие положительные последствия восприятия категории ЮЛПП казахстанским правом:

1) сближение с правом развитых юрисдикций: как отмечается в Первом отчете, категория юридических лиц публичного права известна законодательству большинства развитых и развивающихся демократических государств с рыночным типом экономики, включая практически все страны-участницы ОЭСР, а также уже почти половину бывших советских республик (с учетом бывших прибалтийских республик), а в ряде других стран СНГ, включая Российскую Федерацию, Кыргызстан и Узбекистан, развитие национального права происходит в направлении законодательного признания и регламентации статуса ЮЛПП. В связи с этим восприятие института ЮЛПП казахстанским правом, во-первых, будет соответствовать глобальной тенденции правового развития и, во-вторых, позволит гармонизировать казахстанское законодательство с законодательством подавляющего большинства современных развитых государств. Такая гармонизация национального законодательства позволит упрочить позиции Казахстана в авторитетных международных организациях, получить больше выгод при получении членства в таковых или нахождения в составе членов таких организаций;

2) возможность решить задачи модернизации публичного сектора Республики Казахстан и государственного управления экономическими процессами с опорой, помимо прочего, на концепцию ЮЛПП: как указывается в Первом Отчете, использование концепции ЮЛПП позволило, например, Испании осуществить реформу, направленную на модернизацию государственного сектора, обеспечение его большей эффективности и устранение дублирования в осуществлении государственных функций, упростить процедуры, с помощью которых граждане и организации взаимодействуют с государственной администрацией; была создана

и сейчас продолжает развиваться нормативная база, которая препятствует созданию ненужных и избыточных органов или организаций, а также обеспечивает эффективность и действенность публичных образований, позволяет оценивать выполнение целей, для достижения которых они созданы, отслеживать актуальность их деятельности и находить более эффективные способы достижения этих целей. ОЭСР высоко оценила проведенную в Испании реформу публичного сектора и рекомендовала аналогичное развитие и другим государствам. Надлежащее регулирование статуса ЮЛПП в казахстанском праве может послужить одним из важнейших составных элементов основы для подобной реформы модернизации казахстанского публичного сектора;

3) использование организаций со статусом ЮЛПП может позволить эффективное решение таких важных вопросов, как децентрализация и сбалансированное развитие регионов, демонополизация государственного сектора экономики и приватизация, повышение деловой активности и привлекательности национальной экономики, более эффективное сохранение памятников природы и объектов материального культурного и исторического наследия: как уже отмечалось, проведенная в Испании реформа публичного сектора также обусловила совершенствование законодательства с опорой на убеждение, что конкурентоспособная экономика требует эффективных, прозрачных и гибких процедур деятельности органов государственной администрации, ориентированных на обслуживание граждан и предприятий; что государственные администрации не должны усложнять жизнь граждан и деятельность компаний, но должны способствовать индивидуальной свободе и развитию личной и деловой инициативы. В свою очередь, в Турции подобные же реформы позволили существенно сократить долю государственного участия в экономике, осуществить приватизацию, свести экономическую роль государства к участию только в строго определенных сферах, улучшить конкуренцию, снизить уровень финансового бремени на бюджет, создать правовые и организационные рамки для децентрализации за счет эффективного распределения полномочий между центральной и местной администрацией; в результате осуществления соответствующих реформ публичные администрации (государственные органы) начали использовать широкий спектр инструментов оказания государственных услуг (в том числе посредством побуждения негосударственных субъектов к оказанию услуг, которые обычно предоставляются публичными администрациями). Институт ЮЛПП предоставляет наиболее приемлемые правовые формы для решения вопросов государственного управления экономикой и государственным имуществом, а также обеспечить правовую основу для эффективной «передачи» государственных функций по оказанию государственных услуг в конкурентную среду;

4) исправление сложившейся практики игнорирования Конституции, а также модернизация гражданского законодательства Республики Казахстан: далее в настоящем Аналитической Отчете приводятся примеры, свидетельствующие о несоответствии ряда законодательных актов, регулирующих основания для осуществления функций публично-правового характера частными субъектами, а также необоснованного перераспределения полномочий по осуществлению государственных функций между ветвями государственной власти и др. Кроме того, отмечается существование искусственных форм осуществления государством (посредством создания государственных предприятий на праве хозяйственного ведения и на праве оперативного управления) деятельности в сфере экономики. Формирование надлежащей правовой основы для создания и деятельности ЮЛПП позволит модернизировать казах-

станское гражданское право и впредь не допускать игнорирования конституционных установлений в процессе развития национального законодательства.

1.6. Мы не усматриваем каких-либо негативных последствий восприятия казахстанским законодательством правового института юридических лиц публичного права. Безусловно, эта деятельность потребует заметных расходов для финансирования надлежащей организации, дополнительных исследований, разработки документов и законопроектов и т.п. Однако такие расходы неизбежны; важно лишь обеспечение контроля обоснованности таких расходов.

В то же время существенные риски могут быть связаны с ненадлежащей организацией и незавершенностью начатой работы по восприятию этой концепции ЮЛПП. Еще раз подчеркнем, что эта работа должна носить характер общенационального проекта, учитывающего комплексный характер проводимых мероприятий и позитивный опыт авторитетных юрисдикций в этом вопросе. Предлагаемая ниже концепция изменений в национальное законодательство является лишь одним из составных элементов, которые должны служить основой успешного решения соответствующих задач.

1.7. В рамках исполнения задания Заказчика при проведении вышеупомянутого анализа казахстанского законодательства нами детально изучены законодательные акты, нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда Республики Казахстан, иные нормативные правовые акты, а также теоретические источники, относящиеся к правовому положению государства, государственному устройству, структуре и функциям государственного аппарата, понятию публичного интереса и общей пользы, собственности и государственному имуществу, юридическим лицам и административным процедурам, а также иным аспектам, имеющим отношение к вопросу о восприятии правовой категории ЮЛПП. Перечень наиболее важных правовых источников, изученных нашей исследовательской группой в рамках выполнения задания по данному проекту, прилагается к настоящему отчету в качестве Приложения 1; и именно в отношении большинства из них предлагается проведение работы по внесению в них соответствующих изменений и дополнений.

1.8. Отдельно нами изучены также концепции и проекты Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан и закона по вопросам передачи государственных функций в конкурентную среду. В эти законопроекты также могут быть внесены некоторые поправки или дополнения в целях наиболее полного восприятия категории ЮЛПП казахстанским правом.

1.9. По итогам проведенного исследования мы считаем, что возможными являются несколько вариантов восприятия концепции ЮЛПП казахстанским правом в зависимости от того, какие формы приемлемы для их использования в этих целях, а также от того, насколько обоснованным на данном этапе может рассматриваться внесение определенных дополнений или изменений в действующую Конституцию Республики Казахстан.

1.10. В частности, применительно к форме восприятия мы рассматривали вариант создания отдельного закона о юридических лицах публичного права, как это имеет место в Грузии и Азербайджане. Такой отдельный закон должен быть по своему содержанию достаточно исчерпывающим, а по своей юридической силе он должен быть достаточно высокого уровня в иерархии нормативных правовых актов. Поэтому думается, что на данном этапе разработка и принятие только такого отдельного закона является нецелесообразным поскольку: (а) в условиях, когда концепция ЮЛПП никогда не была известна казахстанскому праву, и не име-

ется какого-либо собственного опыта соответствующего регулирования, попытка законодательной регламентации единым законом (как бы «из одного источника») на приемлемо исчерпывающем уровне является малоперспективной; (б) разнообразие организаций, которые могут быть признаны ЮЛПП, представляется широким, вследствие чего отдельные организации могут наделяться разными полномочиями и иметь различные особенности своего правового положения, отраженные в отдельных законах, в связи с чем возможные противоречия между нормативными правовыми актами разных уровней могут привести, по крайней мере, к неэффективности правового регулирования.

В то же время полагаем целесообразным принятие отдельного закона небольшого объема, содержание которого будет ограничено закреплением легального определения понятия ЮЛПП, а также включенными в него общими положениями о правовом статусе ЮЛПП и основаниях их учреждения. Это позволит сохранить обоснованную концепцию ГК и Закона о государственном имуществе, соответствовать правовой природе любого юридического лица как субъекта гражданско-правового оборота, а также послужит исходной нормативной и методологической основой для учреждения любого ЮЛПП, ориентирующей при разработке нормативной правовой основы учреждения и определения специальной правоспособности каждого такого ЮЛПП.

1.11. В связи с этим, более приемлемым вариантом представляется принятие закона о правовом статусе юридических лиц публичного права, а также внесение необходимых и целесообразных на каждый данный момент времени изменений и дополнений в действующие законодательные акты на основе (также законодательно) установленных общих для всех ЮЛПП квалифицирующих признаков. Такой подход позволяет последовательное и более продуманное внедрение в казахстанское право концепции ЮЛПП и проведение соответствующих законодательных изменений.

1.12. Нами всесторонне обсуждался вопрос о готовности казахстанской системы законодательства к внесению определенных изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан (например, по вопросу о легальном закреплении понятий всеобщего блага и/или публичного интереса, введении категории публичной собственности). В результате таких дискуссий наиболее целесообразным определен такой подход, при котором бы исключалось или минимизировалось какое-либо касательство содержания Основного закона, но использовался бы его содержательный ресурс (например, для определения имущества публичного интереса - с опорой на то, что некоторые имущественные блага могут находиться только в государственной собственности, как, например, предусмотрено в п. 3 ст. 6 Конституции), а все необходимые нормы относительно правового положения ЮЛПП включались бы в содержание Гражданского кодекса (ГК), Закона о государственном имуществе и другие законодательные акты, как описывается далее в настоящем Аналитическом Отчете.

Вместе с тем, далее в настоящем Аналитическом Отчете все же обсуждается вопрос о целесообразности поправок в Конституцию относительно возможности передачи государственных функций (их делегирования), как и условий и установления в других законах механизма такого делегирования, поскольку возможность передачи определенных государственных функций от государственных органов для их осуществления негосударственным субъектам является характерным для правового положения некоторых категорий ЮЛПП.

1.13. Таким образом, далее в настоящем Аналитическом Отчете, с учетом передового мирового опыта (результаты анализа которого изложены в Первом Отчете), предлагается

разработанная нашей исследовательской группой концепция введения понятия и определения специального правового статуса юридических лиц публичного права в национальное законодательство Республики Казахстан.

Эта концепция представляется основанием для формирования следующей модели регулирования казахстанским правом правового статуса и деятельности юридических лиц публичного права, которая на первоначальном этапе восприятия концепции ЮЛПП представляется перспективной с позиций эффективного и экономичного решения задач, перечисленных в пункте 1.4 настоящего Аналитического Отчета:

1) определение правового статуса ЮЛПП и общих положений об основаниях учреждения и деятельности, допустимых организационно-правовых формах и специальной правоспособности ЮЛПП: принятием отдельного закона о правовом статусе юридических лиц публичного права;

1.1) при этом в качестве ЮЛПП признавать организации, учреждаемые государством или с участием государства на основании специальных законодательных актов или иных предусмотренных для этого законом нормативных правовых актов об учреждении каждого отдельного ЮЛПП для достижения определенных целей / решения определенных задач деятельности на основе специальной правоспособности ЮЛПП; причем ЮЛПП не может учреждаться, если отсутствует необходимость его непосредственного участия в имущественном обороте;

1.2) в связи с этим нецелесообразно придавать статус юридического лица (или ЮЛПП) государственным органам в составе центральной государственной администрации, поскольку они объективно не обладают обязательными признаками юридического лица (см. Приложение 3), как, например, министерства и иные государственные органы в структуре Правительства, иные центральные государственные органы и местные исполнительные и представительные органы, осуществляющие функции государственного управления / администрирования, функционирование которых от имени государства или административно-территориальной единицы (как самостоятельных субъектов гражданского права) объективно не требует их вовлечения в сферу имущественного оборота. Этот вывод, однако, не относится к специальным государственным органам Республики Казахстан, к некоторым организациям, имеющим особый статус на основании действующих законов (как, например, Национальный Банк Республики Казахстан), а также к тем организациям, которые после внедрения концепции ЮЛПП в казахстанское законодательство, учитывая законодательный опыт развитых европейских государств, могут быть признаны самостоятельными государственными органами / агентствами (см. нижеследующий абзац 1.3);

1.3) в частности, может быть целесообразным придание статуса ЮЛПП государственным органам, за которыми можно обоснованно признать положение самостоятельного государственного агентства с предоставлением им определенной организационной и имущественной автономии, ограниченных специальной правоспособностью хозяйственной самостоятельности и полномочий по взаимодействию с третьими лицами, в результате которого у участников такого взаимодействия возникают гражданские права и обязанности,³

³ Как отмечается в Первом Отчете, такие автономные агентства, например, созданы в Турции для выполнения функций, относящихся к осуществлению права собственности, формированию политики и реализации рутинных надзорных функций в либерализованных секторах как, например, инфраструктура (телекоммуникации, электричество и природный газ), сельское хозяйство и финансы, были созданы специальные государственные

1.4) допустимыми организационно-правовыми формами ЮЛПП предусмотреть организационно-правовые формы юридических лиц частного права – коммерческие и некоммерческие организации корпоративного типа (АО, ТОО, объединения), учреждения и фонды, при этом исключив из ГК форму государственного предприятия;

2) включение в ГК положения о том, что к юридическим лицам публичного права применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из законодательных актов;

3) сохранение действующих положений ГК о применении к государству и административно-территориальным единицам нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из законодательных актов;

4) установление обоснованной классификации и надлежащего правового режима имущества общего пользования: внесением соответствующих дополнений и изменений в Закон о государственном имуществе;

5) установление законодательных положений об имущественной основе ЮЛПП: внесением изменений и дополнений в ГК, исключающих регулирование права хозяйственного ведения, но определяющих право собственности как основу имущественной самостоятельности ЮЛПП (в рамках специальной правоспособности), а также (возможно) регламентирующих право пользования или usufructa (как, например, в Грузии) или иные признаваемые в развитых юрисдикциях виды имущественных прав либо способов финансирования учредителем деятельности созданного им учреждения, позволяющих эффективное имущественное обеспечение его надлежащей деятельности; лишь для учреждения представляется целесообразность сохранения на определенный временной период права оперативного управления, которое также представляется целесообразным упразднить в будущем;

б) распространение действия законодательства о государственном бюджете, государственном аудите и контроле в отношении ЮЛПП, а также регулирование условий для прекращения деятельности ЮЛПП в случаях несоблюдения или недостижения целей учреждения ЮЛПП, которые определялись при его создании и/или корректировались в течение определенного срока его деятельности в качестве финансово-экономического обоснования бюджетных инвестиций по вопросам целесообразности, обоснованности существования данного ЮЛПП и оценки результатов вложения бюджетных средств в его уставный капитал, уставный фонд или иное имущество (в зависимости от организационно-правовой формы ЮЛПП): внесением дополнений в Бюджетный кодекс, Закон о государственном аудите и другие нормативные правовые акты бюджетного законодательства, распространяя их действие в отношении всех ЮЛПП, а также предусматривая последствия признания деятельности каждого отдельного ЮЛПП несоответствующей целям его учреждения, системной неэффек-

органы (Telecommunication Authority, Energy Market Regulatory Authority, Board to regulate tobacco and alcoholic beverages, Board to regulate sugar markets, Banking Regulation and Supervision Agency (BRSA), Capital Markets Board of Turkey, Competition Authority и другие). В свою очередь, в Испании государственные автономные органы создаются для осуществления деятельности публичной администрации в сферах строительства, услуг, управления публичными услугами или производством товаров всеобщего интереса за вознаграждение. В Италии такими самостоятельными / автономными органами являются, например, Antitrust Authority, Communication Authority, Privacy Authority, Authority for electric energy and gas, Authority for supervision of public works и другие подобные органы].

тивности его деятельности, появления конкурентного рынка в сфере деятельности данного ЮЛПП и выявления других подобных обстоятельств устойчивого характера;

7) корректировка легальных понятий «государственная функция» и «государственные услуги» с допущением делегирования права-обязанности оказывать государственные услуги юридическим лицам публичного права, а также с отказом от оказания государственными субъектами государственных услуг при появлении рынка аналогичных работ и услуг, осуществляемых негосударственными субъектами (без какого-либо государственного участия в их капитале / имуществе и /или деятельности): внесением изменений в Конституцию относительно осуществления государственных функций или без такового за счет изменения в законах легального определения понятий государственные функции и государственная услуга, исключая последние из категории государственных функций;

8) определение определенных уже существующих организаций, созданных государством (с участием государства), в качестве ЮЛПП: внесением соответствующих дополнений в действующие законы (например, во всех действующих законах, которые содержат легальную дефиницию понятия «Государственная корпорация «Правительство для граждан», включить в состав этой дефиниции указание, что эта корпорация является ЮЛПП: «...(далее - Государственная корпорация) - юридическое лицо публичного права, созданное по решению Правительства Республики Казахстан для оказания государственных услуг...»);

9) разработка и реализация программы инвентаризации всех организаций, созданных государством или с участием государства, выявление обоснованности и перспективности их дальнейшей деятельности с учетом состояния рынка соответствующих работ и услуг, необходимости сохранения и надлежащего поддержания объектов всеобщего интереса, материально-культурного и природного наследия, по результатам чего – их преобразование в ЮЛПП, приватизация или ликвидация: описание основных элементов такой программы предлагается в настоящем Аналитическом Отчете ниже.

Такой путь для восприятия правовой категории ЮЛПП казахстанской правовой системой позволит сформировать законодательную основу для последующих шагов, направленных на активизацию деловой активности в Казахстане и развития клиентоориентированного государства. В частности, более успешной будет разработка и осуществление общенациональной программы модернизации государственного аппарата в целях повышения доверия граждан к государству, создания некоррупцированного, более эффективного, прозрачного и экономичного публичного сектора, снижения расходов на содержание государственного аппарата, улучшения условий для проявления и имплементации гражданами бизнес-инициатив и осуществления предпринимательской деятельности в Казахстане, стимулирования инвестиций в национальную экономику, сокращение государственного сектора экономики при условии эффективного замещения государственного участия частными инвестициями и инициативами, децентрализации и сбалансированного развития государства и регионов: в качестве примеров можно использовать описанные в Первом Отчете опыт Турецкой Республики, которая уже осуществила жизненно важные реформы в сфере государственного управления, в том числе управления экономикой и финансовым сектором⁴, и продолжает дальнейшую модернизацию своего публичного сектора, и Испании, также продолжающей осуществлять

⁴UN Assessment of Public Administration in Turkey: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan031586.pdf>

реформу своего публичного сектора, получившую позитивную оценку со стороны ОЭСР, указывающей на то, что и ряд других государств уже определили для себя такой же амбициозный и всеобъемлющий план публичных реформ⁵.

1.14. Именно с учетом этого опыта мы указывали в Первом Отчете (и сейчас сохраняем эту же позицию) на то, что «действительный успех в создании современного и эффективного законодательства о юридических лицах публичного права будет достигнут, если эта задача приобретет характер национального проекта реформирования государственного администрирования, отношений собственности и создания механизмов действенного взаимодействия государства с гражданами по всем аспектам общественных отношений, включая реализацию и охрану публичного интереса и защиту частных интересов».

Вместе с тем, правовой основой этих реформ публичного сектора могут послужить законодательные нормы, относящиеся к понятию и статусу ЮЛПП, позволяющие упорядочить не только функционирование государства в процессе государственного администрирования, но также обоснованно и эффективно регламентировать участие государства в экономической деятельности и его взаимоотношениях с гражданами и иными частными субъектами по вопросам гражданско-правового, в том числе, имущественного, характера.

С учетом этого, далее предлагается концепция изменений и дополнений в действующее законодательство Республики Казахстан именно для цели формирования обоснованной правовой основы, которая может послужить достижению целей, перечисленных в пункте 1.4 настоящего Аналитического Отчета.

⁵ OECD's "Public Governance Review of Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement". Executive Summary – www.oecd.org/newsroom/spains-public-sector-reform-plans-on-the-right-track-says-oecd-report.htm].