

Основные выводы по результатам исследования опыта регулирования статуса юридических лиц публичного права в законодательстве иностранных государств и возможности восприятия этой концепции казахстанским правом

1. По заказу Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» (НПП / Заказчик) было проведено исследование 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). Основными задачами, в контексте деятельности НПП, которые должны быть решены за счет внедрения юридической концепции ЮЛПП, были определены следующие:

- активизация предпринимательской активности;
- улучшение бизнес-климата для ведения предпринимательской деятельности;
- улучшение инвестиционного климата;
- оперативное решение поставленных задач и имеющихся проблем.

2. Обращаем внимание на то, что в п/п. 7) ст. 1 Закона о бухучете и финансовой отчетности определяется понятие «организация публичного интереса», которое, однако, не является тождественным понятию юридического лица публичного права.

К организациям публичного интереса отнесены юридические лица, имеющие своим предметом осуществление определенных и прямо указанных в законе видов предпринимательской деятельности, либо осуществляющие свою предпринимательскую деятельность в определенных организационно-правовых формах, либо имеющие государственное участие в своем уставном капитале. К ним предъявлены особые требования, относящиеся к организации в них бухгалтерского учета и осуществлению финансовой отчетности, а также к профессиональному уровню главного бухгалтера организации. Требованиями, относящимися к организациям публичного интереса, регулируются лишь вопросы ведения бухгалтерского учета и осуществления финансовой отчетности субъектами предпринимательской деятельности.

В свою очередь, законодательное регулирование правового положения ЮЛПП имеет целью допустить и регламентировать участие в имущественном обороте публично-правовых образований и организаций, осуществляющих деятельность публично-правового характера. Установление в отношении частных компаний правового положения ЮЛПП не имеет объективных оснований, является нецелесообразным и

повлечет необоснованное ограничение частной предпринимательской и/или инвесторской инициативы.

3. По результатам проведенных исследований можно утверждать, что надлежащая регламентация правового положения ЮЛПП в казахстанском законодательстве позволит эффективно решить все эти задачи, а также иные важные задачи, перечисленные в пункте 1.4 Аналитического Отчета, подготовленного по результатам анализа казахстанского законодательства на предмет восприятия правового института ЮЛПП и содержащего предлагаемую Концепцию такого восприятия (Приложение 1).

4. Такое утверждение основано на результатах проведенных исследований вопросов теории юридического лица и опыта законодательного регулирования правового положения ЮЛПП в праве ряда иностранных государств, включая некоторые страны, участвующие в Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР),¹ а также анализа казахстанского права на предмет выявления возможностей и условий восприятия правового института ЮЛПП.

5. 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 сохраняется актуальность задачи обеспечить *«эффективность и компактность государственного управления в экономической сфере»*, которая может быть решена в ее существенной части за счет надлежащего внедрения в казахстанское право концепции юридических лиц публичного права;²

2) правовая регламентация положения ЮЛПП может стать актуальной для Республики Казахстан и по другим указанным ниже основаниям, и целесообразным является такое развитие казахстанского права, чтобы восприятие правовой концепции ЮЛПП национальной правовой системой осуществлялось (а) на примере лучших законодательных образцов развитых государств, а также (б) с учетом опыта

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 НИП в январе 2018 года («Первый Отчет»), а результаты этого этапа исследований были детально обсуждены как с Заказчиком, так и в рамках международной конференции, состоявшейся 17-18 мая 2018 года в г. Алматы (с участием представителей Заказчика).

² См. п. 2.4.1 Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858.

этих (и других) государств по организации процесса соответствующего совершенствования национального законодательства.

6. Категория ЮЛПП известна законодательству большинства развитых и развивающихся демократических государств с рыночным типом экономики, в том числе практически всех государств-участников ОЭСР. В законодательстве этих государств регулируется правовое положение ЮЛПП и их деятельность, а само такое регулирование модернизируется и совершенствуется, позволяя осуществлять успешное реформирование публичного сектора и системы регулирования экономических отношений.

7. Применение законодательной конструкции ЮЛПП во многих таких развитых государствах позволило их правительствам разработать и осуществить реформы в национальной экономике и сферах публичного администрирования, в том числе в ответ на экономические кризисы и иные объективные обстоятельства, имевшие место в течение предыдущих двух десятилетий. Например, со стороны международных организаций (как, в частности, ООН, ОЭСР, Всемирный Банк) успешными признаны соответствующие усилия правительств Турции и Испании, позволившие модернизировать реформировать публичный сектор и решить важные аспекты модернизации национальной экономики. Законодательные новеллы, закрепляющие условия проведения таких реформ, осуществлялись, в том числе, с опорой на понятие законодательное регулирование статуса ЮЛПП.

Так, в Испании в 2012 году была создана Комиссия по реформе государственного управления (далее - CORA) с мандатом на проведение всеобъемлющего исследования, направленного на модернизацию государственного сектора Испании, обеспечение его большей эффективности и устранение дублирования в осуществлении государственных функций, а также упрощение процедур, с помощью которых граждане и организации взаимодействуют с государственной администрацией.

*Результаты работы этой комиссии выразились в 2013 году в Отчете CORA и предложениях по совершенствованию законодательства, которые были основаны на убеждении, что конкурентоспособная экономика требует эффективных, прозрачных и гибких процедур деятельности органов государственной администрации, ориентированных на обслуживание граждан и предприятий. На основе этих предложений была принята **Национальная программа реформ Испании на 2014 год**, которая установила необходимость поощрения мер по рационализации административных действий, повышению эффективности использования государственных ресурсов и повышению их производительности. В основе такого подхода лежат положения Конституции Испании, согласно которой государственные расходы должны обеспечивать справедливое распределение государственных ресурсов, а планирование и осуществление*

государственных расходов должны отвечать критериям эффективности и экономии.

CORA рекомендовала реформировать правовую систему, основываясь на том, что государственные администрации не должны усложнять жизнь граждан и деятельность компаний, но должны способствовать индивидуальной свободе и развитию личной и деловой инициативы. Для этого важно создать нормативную базу, которая препятствует созданию ненужных или избыточных органов и организаций, а также обеспечивает эффективность и действенность публичных образований, осуществляя в отношении них непрерывный надзор, который позволяет отслеживать актуальность их деятельности, оценивать выполнение целей, для достижения которых они созданы, и находить более эффективные способы достижения этих целей.

Исходя из этого CORA концентрировалась на необходимости обеспечить испанскую правовую систему систематическим, последовательным и упорядоченным административным законодательством. Разработанный CORA план предусматривал разработку законодательных положений, с одной стороны, регулирующих административную процедуру, которая бы включала в себя правила, регулирующие отношения граждан с администрациями, и другой стороны, определяющих всеобъемлющий правовой режим государственных администраций, в который будут включены положения, которые дисциплинируют государственный институциональный сектор, с учетом двух основных направлений: (а) упорядочение дополнительных отношений администраций с гражданами и компаниями и (б) внутрикорпоративное регулирование внутренней деятельности каждой администрации и отношений между ними. В частности, эта задача была реализована за счет принятия Консолидированного закона о правовом режиме [организаций] публичного сектора.

Осуществление этой реформы, в том числе с упорядочиванием регулирования статуса ЮЛПП, руководящее значение имели закрепленные в испанской конституции принципы, обязательные для соблюдения государственной администрацией и всеми ее органами разных уровней. В числе этих принципов установлены эффективность государственного аппарата, иерархия, децентрализация, деконцентрация, координация в деятельности государственных органов. В дополнение к этим конституционным принципам в законе, принятом рамках осуществленной CORA реформы, дополнительно закреплены принципы прозрачности и планирования, а также направленность (содержание) целей: они служат критериями, которые должны определять эффективность всех административных единиц.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) высоко оценила административную реформу, осуществляемую CORA. В докладе ОЭСР, посвященном этому вопросу, указывается, что предложенный пакет реформ является результатом тщательного процесса сбора данных, диалога между профессионалами и диагностики слабых сторон испанских государственных администраций. ОЭСР считает, что набор политических вопросов, включенных в реформу (например, электронное правительство, многоуровневые управленческие отношения, хорошее регулирование, бюджетные реформы), вместе с параллельными инициативами, принятыми

за последнее время в таких областях, как бюджетная стабильность, прозрачность и демократическое управление, характеризует один из самых амбициозных процессов реформ публичного сектора, осуществляемых в стране-участнице ОЭСР.

В свою очередь, в турецком праве особо регулируется статус публичных организаций (ЮЛПП), обусловленный конституционным признанием публичного интереса. Столь определенное выделение специальных положений относительно признания публичного интереса и его четкого разделения с частными интересами, а также столь детальное регулирование способов, форм и областей реализации публичного интереса уже на уровне конституционных положений является следствием особых исторических условий, в которых возникла и развивается Турецкая Республика (начиная с традиций Османской Империи, всестороннего сотрудничества с Германской Империей того времени, сильного влияния немецкого права на развитие национальной правовой системы конца XIX – первой половины XX веков, модернизация государства и стремление войти в состав Европейского Союза и другие исторические обстоятельства). Концепция ЮЛПП эффективно использована правительством Турции для того, чтобы модернизировать национальное законодательство для целей проведения реформ, обусловленных экономическими кризисами и стихийными бедствиями в Турции в конце XX – начале XXI веков.

В частности, в результате осуществления соответствующих реформ, которые также предусматривали опору на правовой институт ЮЛПП и его совершенствование, публичные администрации (государственные органы) начали использовать широкий спектр инструментов оказания государственных услуг, как, например, непосредственное предоставление услуг публичными администрациями на основе разделения функций между центральной и местной властью в таких сферах, как строительство школ, услуги здравоохранения, очистка улиц; вступление в договорные отношения с частными компаниями или некоммерческими организациями на основании конкурса для оказания такими подрядчиками определенных услуг, например, по вопросам строительства дамб или использования родниковой воды; частичная приватизация, особенно популярная на местном уровне, когда, к примеру, муниципалитет предоставляет технику и оборудование частной компании, которая осуществляет чистку улиц; лизинг, в рамках которого публичная администрация передает обязанности управления публичными услугами частной компании или некоммерческой организации после первоначальных публичных инвестиций; концессии (например, для поставок электричества); государственные субсидии (финансовые или имущественные) за счет специального фонда в бюджете Министерства финансов, предоставляемые частным компаниям, гражданам или некоммерческим организациям в целях снижения цены на их услуги, улучшения их качества или увеличения их объемов; использование труда добровольцев, особенно, в сфере образования, здравоохранения или культуры; регуляторные и налоговые инициативы, побуждающие негосударственных субъектов оказывать услуги, которые обычно предоставляются публичными администрациями.

Кроме того, опыт турецкого государства свидетельствует об успешности использования концепции ЮЛПП для целей

децентрализации. В частности, в Турции на законодательном уровне обеспечивается децентрализация государственного управления, устанавливаются общие принципы, рамки процесса децентрализации, распределяются полномочия между центральной и местными администрациями. Согласно существующему отчету ООН, выполнение требований Международного валютного фонда и Всемирного Банка и продолжающийся процесс гармонизации национального законодательства в целях получения членства в Европейском Союзе обусловили динамичные изменения в Турции за предыдущие годы. В частности, указывается, что **Турция продемонстрировала огромный прогресс на пути интеграции с системой мировой экономики, и сегодня это страна - более ориентированная на функционирование рынка и конкурентной среды, вполне устойчивая в случаях внутренних и внешних потрясений.** В том числе, Турция уже осуществила жизненно важные реформы в сфере управления экономикой и финансовым сектором, как и в сфере управления в целом.

Особое внимание обращает на себя **опыт турецкого государства по вопросам приватизации.** Известно, что турецкая экономика с 1930 годов развивалась таким образом, что публичный сектор всегда доминировал в ней. Эта традиция государственного участия до сих пор превалирует, хотя размер публичного сектора в экономике сократился практически вдвое, и в настоящее время в результате осуществления с 1980 годов политики либерализации в стране происходит процесс приватизации.

Инициированная в 1983 году приватизация как очень значимая часть упомянутых реформ, в 1999 году уже была предусмотрена в Конституции. В основном, приватизация затронула государственные экономические предприятия. Но в сфере оказания публичных услуг приватизация также использовалась как новый инструмент в таких секторах, как телекоммуникации (операторы GSM), распределение газа и электричества, а также транспорт (Turkish Airlines).

Основными целями приватизационной программы относительно оказания публичных услуг были определены минимизация государственного участия в экономике; сведение экономической роли государства в экономике к участию в таких сферах, как здравоохранение, базовое образование, общественная безопасность, национальная безопасность, крупные инфраструктурные инвестиции и обеспечение приемлемых правовой и структурной среды для деятельности свободных предприятий; улучшение конкуренции в экономике; снижение финансовой финансовой бремени, связанного с существованием государственных экономических предприятий, на бюджет. При этом, приватизация преследовала цель не только обеспечить передачу государственного имущества в частные руки, но также обеспечить прозрачность, конкурентоспособность и контроль со стороны соответствующих регулирующих органов (как, например, Telecommunication Authority, Energy Market Regulation Authority).³

³ Более подробно опыт испанского и турецкого законодательства, а также законодательного регулирования в некоторых других развитых государствах рыночного типа описывается в Первом Отчете.

8. Для восприятия казахстанским правом концепции ЮЛПП и ее использования для решения задач, перечисленных в пункте 1, **целесообразным и приемлемым представляется: (а) принятие закона о правовом статусе юридических лиц публичного права, а также (б) внесение необходимых на 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. Это послужит исходной нормативной и методологической основой для учреждения любого ЮЛПП, ориентирующей при разработке нормативной правовой основы учреждения и определения специальной правоспособности каждого такого ЮЛПП. Это также позволит сохранить обоснованную концепцию ГК и Закона о государственном имуществе, соответствовать правовой природе любого юридического лица как субъекта гражданско-правового оборота.

9. Предлагаемая с учетом передового мирового опыта (результаты анализа которого изложены в Первом Отчете) Концепция введения в национальное законодательство Республики Казахстан понятия и определения специального правового статуса юридических лиц публичного права (Приложение 1) представляется основой для формирования **нижеописанной модели регулирования казахстанским правом правового статуса и деятельности юридических лиц публичного права,** которая на первоначальном этапе восприятия понятия ЮЛПП представляется перспективной с позиций эффективного и экономичного решения задач, перечисленных в пункте 1. Вместе с тем, в Отчете с рекомендациями и инструкцией о шагах по формированию законодательства и применению законодательства Республики Казахстан о ЮЛПП (Приложение 2) предлагаются некоторые конкретные законодательные формулировки, а также предложения относительно изменения действующих законодательных формулировок.

10. **Принятием отдельного закона о правовом статусе юридических лиц публичного права** должна быть решена задача регламентации правового статуса ЮЛПП за счет установления общих положений об основаниях учреждения и деятельности, допустимых организационно-правовых формах и специальной правоспособности ЮЛПП.

11. **Предлагается следующее легальное определение ЮЛПП:**

«Юридическим лицом публичного права является организация, учрежденная на основании закона или, если предусмотрено в законе, нормативно-правового акта уполномоченного государственного органа для оказания государственных услуг, осуществления функции материально-технического обеспечения деятельности государственных органов либо для осуществления иной предусмотренной или допустимой законом деятельности во благо всего общества либо в общегосударственном интересе, интересах местного сообщества административно-территориальных единиц. Юридическим лицом публичного права является любая организация, государственная доля прямого или косвенного участия в уставном капитале, уставном фонде или имуществе которой составляет не менее двадцати пяти [десяти] процентов».

Для того, чтобы ЮЛПП могли участвовать в сфере имущественных отношений, потребуется включение в Гражданский кодекс (ГК) положения о том, что к ЮЛПП применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из законодательных актов.

Поскольку за государством и административно-территориальными единицами уже признается гражданская правосубъектность, представляется нецелесообразным придавать статус юридического лица (или ЮЛПП) государственным органам в составе центральной государственной администрации, которые объективно не обладают обязательными признаками юридического лица (отраженными в ГК), 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. 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.⁴

12. Во многих развитых государствах при регулировании правового положения ЮЛПП **допускается делегирование** таким публичным организациям (как являющимся государственными органами, так и не являющимся таковыми) определенных государственных функций, как, например, оказание государственных услуг, осуществление контроля деятельности, проведение проверок, сертификация, сбор налогов и другие. **Такое делегирование осуществляется применительно к каждому ЮЛПП** на основании закона (непосредственно предусматривающего делегирование конкретному ЮЛПП (возложение на него) конкретных государственных функций) или во исполнение закона (допускающего такое делегирование и, как правило, регулирующего порядок его осуществления). Важно понимать, что **такое делегирование является не только предоставлением полномочий по осуществлению определенных функций, но одновременно и возложением обязанности их осуществлять надлежащим образом.**

В ряде случаев допускается изменение характера осуществляемых функций, когда они перестают быть функциями государства и могут осуществляться в рамках деятельности негосударственных организаций (это возможно в сфере саморегулирования, если за саморегулируемыми организациями не признается статус ЮЛПП, а также когда сформировался устойчивый конкурентный рынок определенных работ или услуг).

Как отмечалось в Первом Отчете, реформа публичного сектора в Испании осуществлялась с учетом того, что существуют традиционные, так называемые «органические аспекты» исполнительной власти и процедурные аспекты, причем законы, относящиеся как к деятельности

⁴ 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 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.

государственных администраций, так и к предоставлению государственных услуг, регулируют органические аспекты, а законы о предоставлении государственных услуг, также регулируют процедурные аспекты, в том числе допуская делегирование.

При внедрении понятия ЮЛПП в казахстанское законодательством **потребуется решить вопрос о возможности делегирования юридическим лицам публичного права полномочий (осуществление которых одновременно является и обязанностью) оказывать государственные услуги.** При наличии общего конституционного требования об осуществлении государственных функций только уполномоченными государственными органами, и признании государственных услуг разновидностью государственных функций **регламентация правового положения ЮЛПП позволит эффективно делегировать право оказания государственных услуг именно юридическим лицам публичного права.**

При этом, поскольку в настоящее время решается вопрос о «передаче государственных функций в конкурентную среду», **надлежащее регулирование статуса ЮЛПП и условий делегирования определенных государственных функций (в частности, оказания государственных услуг) также может способствовать созданию эффективного механизма для такой передачи.** Вместе с тем, целесообразно предусмотреть отказ от оказания государственными субъектами государственных услуг при появлении рынка аналогичных работ и услуг, осуществляемых негосударственными субъектами (то есть без какого-либо государственного участия в их капитале / имуществе и /или деятельности)

13. **Надлежащее внедрение понятия ЮЛПП позволит активизировать и повысить эффективность приватизации государственного имущества. Об этом свидетельствует опыт развитых иностранных государств.** Это также обеспечивается за счет того, что каждое ЮЛПП, обладая гражданской правоспособностью, отвечает всем признакам юридического лица, включая как организационную, так и имущественную автономию. **Ведение хозяйственной деятельности государственными предприятиями не позволяет с необходимой степенью обоснованности оценить возможность, целесообразность и обоснованность ведения такой деятельности негосударственными субъектами,** поскольку у государственных предприятий отсутствует достаточная степень автономии для принятия самостоятельных управленческих решений в отношении собственного имущества и доходов, а также условий осуществления своей деятельности в виду того, что функционируют они не на праве собственности, а на придуманных и в

настоящее время беспочвенно существующих в условиях рыночной экономики праве оперативного управления и праве хозяйственного ведения. При отсутствии такой полноценной возможности управлять собственной деятельностью юридического лица существенно затрудняется проявление инвесторской заинтересованности и инициативы в отношении соответствующего государственного имущества (закрепленного за государственным предприятием) и/или осуществляемой им деятельности.

В связи с этим, принимая во внимание опыт иностранных юрисдикций, допустимыми организационно-правовыми формами ЮЛПП следует предусмотреть организационно-правовые формы юридических лиц частного права – коммерческие и некоммерческие организации корпоративного типа (АО, ТОО, объединения и союзы), учреждения и фонды, при этом исключив из ГК форму государственного предприятия и положения о праве хозяйственного ведения и оперативного управления. **Использование этих организационно-правовых форм, признаваемых в праве всех развитых юрисдикций, позволит обеспечить организационную и имущественную автономность ЮЛПП.**

Это также потребует создания в каждом ЮЛПП должной корпоративной структуры, что обеспечит управление им и ведение его дел под ответственность его органов. В свою очередь, эффективность корпоративного управления в ЮЛПП обусловит и эффективность **обязательного применения к ЮЛПП законодательства о государственном бюджете, государственном аудите и контроле в отношении каждого ЮЛПП** (в том числе для регулирования условий 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 этом контексте также потребуются установление последствий признания деятельности каждого отдельного ЮЛПП несоответствующим целям его учреждения, системной неэффективности его деятельности, появления конкурентного рынка в сфере деятельности данного ЮЛПП и выявления других подобных обстоятельств устойчивого характера.

14. **Сформированное законодательство о ЮЛПП позволит решить задачу клиентоориентированности государственного аппарата по отношению к гражданам, инвесторам и предпринимателям.** Придание достаточной степени организационной и имущественной автономности и управленческой самостоятельности ЮЛПП, соблюдение

утвержденного бизнес-плана и ведение его дел под ответственность его органов **послужит условием надлежащего удовлетворения и соблюдения интересов населения и бизнеса.** Механизмы делегирования и обязательность отказа от предоставления государственных услуг при возникновении конкуренции позволит реформировать структуру и деятельность государственного аппарата, исключить дублирование функций, оптимизировать расходы на содержание государственных органов, повысить концентрированность государственных служащих на осуществлении органически присущих государству функций, в целом модернизировать публичный сектор и оптимизировать систему государственного участия в экономических процессах.

Восприятие института ЮЛПП потребует реформирования целого ряда правовых отраслей, в том числе административного права. **Существуют аспекты, которые могут быть регламентированы в Административном процедурно-процессуальном кодексе (АППК) и которые позволят в большей степени применить конструкцию ЮЛПП для решения задач АППК.** Некоторые из таких аспектов уже сегодня целесообразно включить в проект АППК. В то же время, с учетом того, что восприятие казахстанским законодательством правового института юридических лиц публичного права пока нельзя признать решенным вопросом, дальнейшая детализация норм АППК по вопросам участия ЮЛПП в административных процедурах на данном этапе не только нецелесообразна, но и невозможна: это станет задачей будущего развития казахстанского законодательства.

15. Внедрение концепции ЮЛПП потребует **признания определенных уже существующих организаций, созданных государством (с участием государства), в качестве юридических лиц публичного права.** В частности, необходимым будет внесение 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...»). Эту работу потребуется провести в отношении всех организаций, которым в соответствии с законодательством придан статус «национального оператора», «национального перевозчика» и тому подобного.

В целом, **потребуется 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 Аналитическом Отчете (Приложение 1).

При проведении такой инвентаризации необходимо учитывать, что любое ЮЛПП может быть создано только для достижения определенных целей / решения определенных задач деятельности на основе и может действовать только со специальной правоспособностью. Принципиальным моментом является то, что **ЮЛПП может создаваться только в том случае, когда существует какой-то публичный интерес** (благо всего общества, общегосударственный интерес или интерес местного сообщества административно-территориальной единицы), который может быть соблюден только в случае создания ЮЛПП и осуществления им деятельности по обеспечению этого публичного интереса. Содержанием этого публичного интереса может быть как надлежащее функционирование государства и государственных органов, содержание и эксплуатация государственного имущества общего пользования, оказание услуг (в том числе государственных услуг) гражданам и юридическим лицам, иные факторы. При этом не может учреждаться ЮЛПП, если отсутствует необходимость его непосредственного участия в имущественном обороте.

16. Все предложения, направленные на включение в состав казахстанского законодательства норм о правовом положении ЮЛПП, являются применимыми, а их предлагаемое нами комплексное восприятие представляется целесообразным.

Все предлагаемые меры по развитию законодательства Республики Казахстан обладают высоким потенциалом для реализации. Этот вывод основан на следующих существенных факторах, которыми являются:

(1) генезис казахстанского права, имеющего истоки в правовых системах романо-германского права, в которых концепция ЮЛПП зародилась и получила свое современное развитие; сама структура и содержание казахстанского права представляют собой условия и предпосылки для включения в его состав правовых норм, направленных на установление правового статуса ЮЛПП и регулирования вопросов их создания, осуществления деятельности и прекращения;

(2) объективно стоящая перед Республикой Казахстан (как и любым иным современным государством) задача гармонизации национального законодательства с правом современных развитых демократических государств с рыночным типом экономики (в первую очередь, являющихся членами ОЭСР) для достижения важных задач международного

экономического сотрудничества и иного взаимодействия Республики Казахстан с иностранными государствами и международными организациями, повышения доверия к казахстанскому государству и привлекательности внутреннего рынка для иностранных инвесторов и экономических партнеров казахстанской экономики и бизнеса;

(3) целесообразность создания эффективной правовой основы для установления и применения наиболее прогрессивных правовых механизмов, используемых в развитых демократических странах с рыночным типом экономики в целях модернизации публичного сектора Республики Казахстан и повышения эффективности государственного управления национальной экономикой, оптимизации форм и условий государственного участия в экономических процессах, увеличения результативности борьбы с коррупцией и предупреждения коррупционных и экономических преступлений, обеспечения наиболее благоприятных условий проявления и реализации предпринимательской инициативы, активизации предпринимательской активности улучшения инвестиционного климата и законодательной основы для осуществления инвестиций, сохранения и надлежащего содержания объектов природного богатства, а также материального и духовного историко-культурного наследия.

17. Принятие нового законодательства позволит решать, по крайней мере, следующие насущные задачи развития казахстанского права:

1) модернизация национального права и сближение с правом развитых юрисдикций: 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; кроме того, формирование надлежащей правовой основы для создания и деятельности ЮЛПП позволит модернизировать казахстанское гражданское право, с опорой на важнейшие конституционные установления;

2) возможность решить задачи модернизации публичного сектора Республики Казахстан и государственного управления экономическими процессами с опорой, помимо прочего, на концепцию ЮЛПП: **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: 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) создания эффективной правовой и организационной основы дальнейшего активизации предпринимательской деятельности и инвесторской активности, устойчивого экономического роста и социально-культурного развития Казахстана, укрепления авторитета Республики на международной арене и ее признания как юрисдикции, в рамках которой существует благоприятный инвестиционный климат, и созданы все необходимые условия для активного ведения предпринимательства и защиты правомерной предпринимательской деятельности и инвестиций от неправомерного воздействия на инвесторов и предпринимателей со стороны любых третьих лиц (не исключая, при этом, и государство).

18. При этом 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.

Ф.С. Карагусов,
доктор юридических наук, профессор

28 августа 2018 года