

*Қансеитов Р.Д.
Академик Е.А. Бөкетов атындағы ҚарМУ-нің
заң факультетінің 2 курс магистранты*

Концессиялық заңнаманы жетілдірудің кейбір мәселелері

Қазіргі заман талаптарына сай инфрақұрылымдық кешендер объектілерін құру Қазақстан экономикалық дамуының негізгі басымдылықтарына ие болуда. Инфрақұрылымдық объектілердің тозуымен және оларға деген сұраныстың артып отыруы осы саланы модернизациялауға мемлекеттік ресурстардың шектеулі болуы мемлекеттік емес көздерден инвестицияларды тартуды қажет етуде. Әлемнің көптеген мемлекеттерінің даму кезеңдерінде аталмыш проблемалар орын алған екен оларды шешудің тәсілдерінің нәтижелері басым көпшілігінде мемлекеттік-жеке меншік әріптестіктің концессиялық тетігі арқылы жүзеге асырылған.

Мемлекеттік мүлікті басқарудың концессиялық тетігі әлемнің көптеген мемлекеттерінде біраз уақыттан бері нәтижелі қолданылуда. Ол келесі себептермен түсініріледі: а) мемлекеттік меншіктегі объектілерді қаржыландыруға мемлекеттік емес инвестициялау; ә) объектілер инфрақұрылымын сақтауға мемлекеттік шығындардың қысқаруы; б) жеке инвестор мен мемлекет арасында тәуекелді өзара бөлісу; в) басқарудың экономикалық тиімділігін қаматамасыз ету мақсатында (жобаны жүзеге асыру барысында) басқарушылық функциялардың жеке инвесторға берілуі; г) инфрақұрылымды дамытуға қазіргі күнгі, жоғары тиімді технологияларды тарту мүмкіндігі; д) инвестициялық климаттың жақсаруы; е) бизнес мәдениеттің жақсаруы.

Аталмыш салаларға инвестициялардың сұранысы өсіп отырғандығына қарамастан бұл салалардың Қазақстанда инвестициялық тартымдылығы төмен болып отыр, бұл келесі факторлармен тығыз байланысты: 1) Концессиялық объектілердің коммерциялық тартымдылығының төмен болуы; 2) бұл салаларға салынған инвестициялардың қайту мерзімі 15-20 жылды қажет етеді. Сондықтан әлемдік тәжірибеде оларды «ұзын ақшалар» деп атайды. Көмірсутектерге салынатын инвестициялар

мерзімінен әлдеқайда көп; 3) Жоғары технологияларды ендіруді қажет етуде; 4) Инвестициялық тәуекелдердің жоғары болуы; 5) Құқықтық реттеу айқындылығының төмен болуы мен мемлекеттік – жеке меншік әріптестік тетігін дамытудың әлсіздігі және т.б. 6) Концессионерді мемлекеттік қолдау құралдарының тар шеңберде шектеулігі;

Қазақстанда 2006 жылы 7 шілдеде қабылданған «Концессиялар туралы» заң жоғарыда аталған мақсаттарды шешуге құқықтық негіз салды. Сондай-ақ, концессиялық тетікті жүзеге асыру мақсатында өзге де нормативтік құқықтық актілер қабылданып, біразына тиісінше өзгертулер мен толықтырулар енгізілді. Қазақстанда концессиялық тетікке құқықтық негіз салынғанмен, бірақ та ол озық әлемдік практикаға сәйкес жетілдіруді талап етеді. Концессиялық қатынастардың озық шетелдік тәжірибелер мен ұлттық заңнаманы салыстырмалы түрде қарастыру осы саланы дамытуға кедергі болып отырған кедергілердің біразын анықтауға мүмкіндік береді. Мәселен, жапон мемлекетінің аталмыш саладағы жетістіктері жоғары болып саналуда, бұған көз жеткізу үшін келесі кестеден байқауға болады:

Жапониядағы концессиялық қатынастардың түрлеріне қатысты қолданылу көрсеткіштері (пайыздық өлшемде, мерзім аралығы: 1999-2008 жж.)

Жылдар	«Құру-қайтару-басқару» (ВТО)	«Құру-басқару-қайтару» (ВОТ)	«Құру-иелену-басқару» (ВОО)
1999-2000	22,2	50,0	27,8
2004	76,8	8,9	14,3
2006	84,4	3,1,	12,5
2008	70	15	4

«Құру-қайтару-басқару» қатынастарының динамикалық дамуы «құру-басқару-қайтару» қатынастарының қысқаруымен қатар жүрген. Осындай динамикалардың себептері қатарында, бірінші кезекте, олардың арақатынасындағы шығындардың аз болуымен түсіндіріледі. Қаржыландыру үрдісі бұл қатынастардағы маңызды фактор болып табылатындықтан,

мемлекеттің ұйымдастыру схемаларын таңдау барысында, негізінен шығындарды аз жобаларға басымдылық беріледі. «Құру-қайтару-басқару» ұйымдастырушылық схемалары басымдылықтарының қатарында салық салу деңгейі сияқты фактордың қатты әсер ететін маңызға ие болуда. Жапон заңнамасына сәйкес «Құру-қайтару-басқару» сияқты әріптестікте (мемлекет тарсырыс беруші және объектінің иесі ретінде әрекет ететіндіктен) жылжымайтын мүлікті алуда, негізгі қорларға (өндіріс құралдарына), қалалық даму салықтарынан толықтай босатылады. Ал, «құру-басқару-қайтару» сияты әріптестіктің схемасында аталмыш салықтар бойынша салықтық жеңілдіктер (50 пайыз) ғана қарастырылады [1]. Жобаларды таңдау барысында жергілікті билік органдарымен басты фактор болып мемлекеттік қаржылық қаражаттарды – субсидияларды алу мүмкіндігі ескеріледі. Мәселен, «Құру-қайтару-басқару» жобалардың 90 пайызы мемлекеттік субсидиялау объектілері болып табылса, ал «құру-басқару-қайтару» жобаларында бұл көрсеткіш 70 пайызды құрайды. Мемлекеттің консультативтік құралдарда әріптестіктің әртүрлі аспектілері бойынша көмектесудің басты шаралары қатарында келесілерді атап өтуге болады: 1. Жобалардың имплементациялау үрдістері бойынша басшылық (қаңтар, 2001ж.); 2. Тәуекелдерді бөлу бойынша басшылық (қаңтар, 2001ж.); 3. Баға және сапа арақатынасындағы концепция бойынша басшылық (шілде, 2001ж.); 4. Шарттарды жасауға арналған басшылық (маусым, 2003ж.); 5. Мониторинг бойынша басшылық (маусым 2003ж.);

Көрсетілген құжаттар ұсыныстық сипатта әрекет етеді, олардың мазмұндары бойынша жобаларды тиісінше жүзеге асыру мемлекеттік секторға «қалаулы» болып табылады. Алайда бұл құжаттар әкімшілік тұсбағдарлардың маңызды функцияларын атқаруда. Жапонияда концессиялық қатынастардың қалыптасуы мен дамуында жапон кәсіпкерлерінің бірлестігі сияқты арнайы құрылымдардың қызметін атап өтуге болады. Жеке қаржылық бастамалар жапон ассоциациясы өзінде 700-ден аса құрылымдарды қамтып, құрамына 200-дей жеке сектор ұйымдары және 4 үкіметтік ұйымдар (қаржы, құрылыс, экономикалық даму министрліктері), 7 шетелдік компания (олардың ішінде АОН групп, Дерпа групп т.б.) [2].

Жапония 1999 жылдан 2008 жылдар аралығында концессиялық тетіктер арқылы экономикалық өсімді арттыра алған. Ондай динамикалық өсімінің көрінісін келесі кестеден көз жеткізуге болады:

жылдар	жобалар саны	қабылданған шаралар
1999	3	Жеке қаржылық бастамалар туралы заңның қабылдануы;
2000	15	8-бапта концессионерді таңдау объективтілік принципінің құқықтық қамтамасыз етілуі;
2001	43	11-бапта операторлардың қарыздық міндеттемелерін мемлекетпен бөлісу тетігі ;
2002	90	12-бапта мемлекеттік мүлікті тегін пайдалану мүмкіндігі;
2003	137	13-бапта мемлекеттік қаржылық институттар желісі бойынша пайызсыз заемдардың берілуі;
2004	188	Мемлекеттік қолдау шаралары қатарында тәуекелдерді тараптарда диверсификациялау;
2005	255	14-бапта конц-ге капитал тарту мақсатында мемлекеттің бағалы қағаздарды шығаруы;
2006	265	16-бапта қаржылық және салықтық жеңілдіктер;
2007	304	ұйымдастырушылық, институционалдық, копоративтік басқару шаралары;
2008	333	Қоғамдық мүлік туралы, жергілікті басқару туралы, бух. есеп туралы, бюджет туралы заңдарына тиісті өзгертулер мен толықтырулар жасалды;

Кестеден соңғы жылдары жобалар саны төмендегенмен, олардың құны артқан тіптен жалпы құны 100 млрд. иенге (1 млрд. долларға жуық) жеткен. концессиялық тетіктер негізінде тартылған инвестициялар көлемі нәтижесінде 3 трлн. иенге жеткен [3].

Қазақстан Республикасында концессиялық қатынастарды дамытуда жапон мемлекетінің озық тәжірибесін үлгіге алуға болады. Бұл мемлекетте мемлекеттік-жеке меншік әріптестік дамуына бірнеше факторлар әсер еткен, оны жоғары берілген кестеден аңғаруға болады. Осы факторлардың ішінде басты назардағы құқықтық реттеу құралдарының тиімділігі жоғары болуда, мәселен, салықтық құралдарда салықтық преференциялар, арнайы режимдер – концессиялық құрал негізінде кәсіпкерлікті дамытуға ынталандыруды негіздейді. Ол өз кезегінде қаржылық, басқарушылық, мердігерлік-индустриялық, технико-технологиялық ресурстар әлеуетін бір ұйымда шоғырландырған қаржы-өндірістік корпорациялардың қалыптасуына әкеліп соғады. Бұндай ұйымдар жобаны жүзеге асыру барысындағы тәуекелдердің басым бөлігін көтеру міндеттемесін мойнына алады. Сондай-ақ аталмыш ұйымдар қызметін трансферттік баға белгілеу және табиғи монополиялар туралы және өзге де заңнамалармен реттеледі. Ал, енді концессионерді қолдаудың жекелеген шараларын салыстырмастан бұрын, айта кететін жәйт, концессиялар туралы ұлттық заңнама әлемнің озық модельдеріне негізделген. Алайда, отандық экономикаға инвестицияларды тартудың жана құралы – концессиялардың дамуына қосымша шараларды қажет етеді. Жапондық мемлекеттік-жеке меншік әріптестіктің концессиялық тетігінің кейбір тұстарын қазақстандық заңнамаға ендіру мүмкіндіктерін қолдануға болар еді. Жапондық модельді саралап қарасақ (жоғарыда көрсетілген кестеден) осы салада үлкен жетістіктерге жетудегі басты реформалардың басым бөлігі концессионерді қолдаудың шараларына басымдылық берілген. Қазақстан Республикасының концессиялар туралы заңының 14 бабында концессионерлердің қызметін мемлекеттік қолдаудың кең құралдары анықталған. Алайда, ондай қолдау құралдары концессиялық жоба құнының артуына әкеліп соғуда. Сондай-ақ, ҚР-да мемлекеттік-жекеменшік әріптестікті дамытудың

тұжырымдамасында жобалық қаржыландыру принциптерін енгізуді басты назарға алуды атаған.

Жапондық жеке қаржылық бастамалар туралы заңның 11-17 баптарында концессионерді мемлекеттік қолдау шаралардың түрлері анықталған. Оны жоғарыдағы кестеден байқауға болады. Қазақстан мен Жапонияның концессионерлердің қызметтерін қолдау түрлерін салыстырып көрелік:

Қазақстандық концессионерлердің қызметтерін қолдау түрлері:	Жапондық концессионерлердің қызметтерін қолдау түрлері:
1. Аталмыш сипаттағы қолдау қарастырылмаған.	1. Операторлардың қарыздық міндеттемелерін мемлекетпен 5-30 жылға дейін алынуы;
2. Мемлекеттік мүлікке аренда тікелей концессия шартында қарастырылған;	2. Мемлекеттік мүліктің арендаға берілуі;
3. Аталмыш сипаттағы қолдау қарастырылмаған, концессиялық жобаларды қаржыландыру үшін тартылатын қарыздар бойынша мемлекеттік кепілдік;	3. Мемлекеттік қаржылық институттар желісі бойынша пайызсыз заемдардың берілуі;
4. Концессия шарттары шеңберінде инфрақұрылымдық облигациялар бойынша мемлекет кепілгерліктері	4. Концессионерге капитал тарту мақсатында мемлекеттің бағалы қағаздарды шығаруы (тікелей эмитент)
5. Қоса қаржыландыру;	5. Қаржылық жеңілдіктер;
6. Салықтық жеңілдіктер қарастырылмаған;	6. Салықтық жеңілдіктер;
7. мемлекеттік заттай гранттар;	7. Жерді уақытша тегін пайдалануға беру;
8. Концессиялық жобаларды қаржыландыру үшін тартылатын қарыздар бойынша мемлекеттік кепілдіктер;	8. Аталмыш сипаттағы қолдау қарастырылмаған;

<p>9. Концессия шартында белгіленген мерзімде және концессия шартының қолданылуы кезеңінде сонда айқындалған көлемде концессионердің инвестициялық шығындардың белгілі бір көлеміне өтемақы төлеу.</p>	<p>9. Аталмыш сипаттағы қолдау қарастырылмаған;</p>
--	---

Кестеден соңғы жылдары жобалар саны төмендегенмен, олардың құны артқан тіптен жалпы құны 100 млрд. иенге (1 млрд. долларға жуық) жеткен. концессиялық тетіктер негізінде тартылған инвестициялар көлемі нәтижесінде 3 трлн. иенге жеткен [3]. Әлемдік деңгейде концессиялық қатынастарды реттеудегі басты құжаттардың бірі болып БҰҰ-нің сауда құқығы комиссиясының (ЮНСИТРАЛ) 2001 жылғы Нью-Йоркте қабылданған «Жеке қаржылық көздерден қаржыландырылатын инфрақұрылымдық жобалар саласындағы заң шығару органдарына басшылық» танылады. Осы басшылықта концессияларды енгізуші мемлекеттердің заң шығарушы органдары декларативтік сипаттағы «ережелерді» ұсынады. Онда инфрақұрылымға экономиканың келесі салаларын жатқызған: электрэнергетика, телекоммуникация, сумен қамтамасыз ету, көлік, санитария. Отандық заңнамада инфрақұрылымды ресми анықтамаған. Алайда, әлемдік тәжірибеде әлеуметтік және экономикалық деп ажыратып отырғанмен, оның құқықтық режимін ажыратпаған және де Қазақстан солардың қатарында.

ҚР концессиялар туралы заңнамасы бойынша ҚР Президентінің Концессияға беруге жатпайтын объектілердің тізбесі туралы 2007 жылғы 5-наурыздағы N 294 Жарлығына сәйкес 9 объект жатқызылған және онда тұрғын-үй коммуналдық шаруашылығы сияқты объектілер жатқызылмаған. Яғни оларды концессия объектісі ретінде қарастыруға болады. Алайда, ҚР-да жүзеге асырылып жатқан концессиялық жобалардың көбісі темір жол, энергетика және автомобиль жолдары саласында жасалып жатқанын байқауға болады. Тұрғын үй-коммуналдық шаруашылығында орын алып жатқан мәселелерді шешуде

концессиялық тетіктің әлеуеті зор. Мәселен, тұрғын үй-коммуналдық шаруашылық саласындағы мемлекеттен әртүрлі дотациялар мен субсидияларда алып үйреніп қалған монополисттерге концессионер сияқты бәсекелестердің болуы осы саланың бәсекелестік ортаға өтуіне жол ашады. Әбден тозығы жеткен инфрақұрылымға инвестициялар тартуға мүмкіндік туады. Тұрғын үй-коммуналдық шаруашылығындағы арнайы заңның болмауы осы салаға концессияның енуіне басты кедергілер болуда.

Әдебиеттер тізімі:

1 Жеке қаржылық қаражаттар есебінен қоғамдық объектілерді дамыту туралы 1999 жылы 20 шілде қабылданған Жапония № 117 Заңы // <http://dis.ru/library/730/29652/>

2 Меры содействия развитию PFI в 2008 году, Канцелярия премьер-министра Японии.-2008.-01.04 (Хэйсэй 20-нэндо PFI –канрэн сизн соти надо.) // Официальный сайт Канцелярии премьер-министра Японии: режим доступа // www.sao.go.jp/PFI/.

3 Иванова А.О. Государственно-частное партнерство: японский вариант инициативы частного финансирования // Менеджмент в России и за рубежом. – 2009.- № 6. // <http://dis.ru/library/730/29652/>