

9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. / Отв. ред. Б.А.Страшун. — М.: БЕК. Т.1–2. — 1995. — 778 с.
10. Мухамеджанов Э. Прокуратура на британский манер // Фемида. — 2003. — № 6. — С. 32–36.
11. Семенов В.М. Суд и правосудие в СССР. — М.: Юрид. лит., 1976. — 376 с.
12. Правозащитное предназначение органов прокуратуры на современном этапе: Материалы междунар. науч.-практ. конф. — Алматы, 2004. — 23–24 нояб. / Ред. кол. Р.Т.Тусупбеков. — Алматы: Эдельвейс, 2004. — 415 с.

ӘОЖ 342.4 (574)

Г.С.Базарова

Е.А.Бекетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті

МЕМЛЕКЕТТІК МЕНШІКТІҢ КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ-ҚҰҚЫҚТЫҚ НЕГІЗДЕРІ

В статье рассматривается конституционно-правовое закрепление института государственной собственности в РК и зарубежных странах. Затронуты проблемы управления государственной собственностью в условиях происходящих экономических преобразований.

In the article constitutional-legal fastening of institute of a state ownership in the Republic of Kazakhstan and foreign countries is considered. Problems of management by a state ownership in the conditions of occurring economic transformations are mentioned.

Меншік институты көптеген құқық салаларының нормативтік-құқықтық реттеуінің объектілері қатарына жатады. Бірақ меншіктің негізгі құқықтық реттелуінің бастауы болып әрқашанда мемлекеттің Негізгі Заңы — Конституция саналады.

Нақты өмірде меншік көпжақты құбылысты білдіргендіктен, оның мазмұнын көрсететін, ашатын түсініктер де көпжақты болып келеді. Бірақ қоғамдық өмірде меншіктің маңыздылығын көрсететін жақтары ретінде экономикалық және құқықтық категориялар ретіндегі сипатын айтуға болады [1; 3].

Экономикалық категория ретінде меншік адамдар арасындағы өндірістік құралдар мен өнімдерге, материалдық игіліктерді қолдануға, иеленуге және басқаруға байланысты туындайтын қатынастарды білдіріп отырады. Сондықтан экономикалық категория ретінде меншік нақты материалдық құндылықтар, өндірістік құралдар мен өнімдерге байланысты адамдар арасындағы қатынастарды білдіретіні анық жағдай. Меншіктің экономикалық категория ретіндегі сипаты оның екі тұрғыдан қарастыру қажеттілігін тудыртып отырады. Оларға меншіктің тарихи қалыптасқан қоғамдық-экономикалық формациядағы қоғамдағы барлық экономикалық-өндірістік қатынастардың кең түрдегі ұғымы жатса, екіншісі нақты затқа байланысты туындайтын материалдық қатынастарды білдіреді. Осы қатынастардың мазмұны материалдық игіліктермен, мүліктермен немесе нақты затты еркін иелену, қолдану және басқару кезінде ашылады және экономикалық категория ретіндегі меншік құқықтық категория ретіндегі меншік ұғымымен тығыз байланысты. Сондықтан құқықтық категория ретінде меншікті қарастыру негізінен адамның меншік иесі болу құқығының мәні мен мазмұнын, меншіктің объектісі мен субъектісін анықтау, меншік нысандарының құқықтық бекітілуіне және құқықтық реттелуіне, құқық нысандарының мемлекеттік қорғау мәселелеріне талдау жасау арқылы айқындалады.

Жалпы құқықтық ғылыми әдебиеттерде меншік құқығы ретінде экономикалық категория ретіндегі туындайтын қоғамдық қатынастарды реттейтін нормалар жиынтығы немесе институттар жүйесі танылады. Меншік құқығының қазіргі уақыттағы түсінігі өзінің түп-тамырымен және талқылануы ежелгі рим құқығынан негіз алып жатыр.

Алғашқы конституциялық деңгейде жеке меншік мәселелері Англияның (XVII ғасырдың ортасында болған) төңкерістерден кейін бекітіле басталды. Бірақ қатаң және нақты түрде Ұлы Француз революциясы кезіндегі қабылданған Адам және азаматтың құқықтары туралы Декларация мен 1793 жылдағы Конституциясында бекітілген болатын. Осы құжаттарда «меншік құқығы әр азаматтың өзінің мүлкін, кірістерін, еңбегі мен кәсібін жемістерін өз қалауынша қолдану мүмкіндігі», «азаматтарға еңбектің, кәсіптің, жер өңдеу және саудамен айналысуға тыйым салуға болмайды», сонымен қатар «ешкімде өз меншігінің қандайда бөлігінен келісімінсіз айыруға болмайды» деп бекітілген болатын [2].

Меншік институтының әлеуметтік қызметті атқару сипатында және конституциялық-құқықтық реттелуі Германия империясының 1919 ж. Конституциясында көрінісін тапты. Германияның осы Конституциясында меншіктің әлеуметтік қызметі «Меншіктің қолдануы қоғамдық мүддеге қызмет етуі керек» деген норма түрінде бекітілген болатын [1; 9]. Осы нормаға сәйкес меншіктің әлеуметтік қызметі ретінде конституциялық норма негізінде оған иелену құқығынан басқа, оның басқарылуы мен бақылау жүргізілу мүмкіндігі және меншіктің дамып, ұлғаюына жағдайлар жасауды анықтады.

Еліміздің заңнамасында меншік нысандарының ұғымы жаңа болып саналмайды. Алғашқы рет КСРО-ның 1936 жылға және ҚазССР 1937 жылғы Конституциясында (4–10-баптар) меншік нысандары кеңінен бекітілген болатын. Кеңестік дәуірдегі конституцияларда меншік нысандарының ұғымы көп жағдайда заман талабына сай туындайтын қоғамдық қатынастардың басым болуын қамтамасыз ету үшін бағытталған. Заң түрінде эксплуататорлық емес экономикалық қатынастарға негізделген әрекет ететін экономикалық жүйені бекітетін меншік нысандары конституциялық нормаларда бекітілді. Негізгі бекітілген меншік нысандарына мемлекеттік, колхоздар мен кооператив ұйымдарының, «кәсіподақ және өзге де қоғамдық ұйымдардың жарғылық міндеттерін жүзеге асыруға қажетті» меншік жатқызылды [3; 36]. Аталған меншік нысандарының ішінде тек алғашқы үшеуі ғана социалистік қоғамдық меншік болып саналды және де әрекет етіп жатқан экономикалық жүйенің негізгі сипатын білдірді. Жалпы алғанда кеңестік дәуірдегі меншікті конституциялық реттеу меншік нысандарының түріне байланысты айырмашылықтарын қатаң түрде бекіту конституциялардың сипаты болып келді, өйткені конституциялардың мәтінінде мүліктің нақты түрлері бекітілді. «Мемлекеттік меншік — бүкіл совет халқының ортақ дәулеті, социалистік меншіктің негізгі формасы. Жер, оның қойнаулары, су, орман тек қана мемлекет меншігіне жатады. Өнеркәсіптегі, құрылыс пен ауыл шаруашылығындағы негізгі өндіріс құрал-жабдықтары, көлік пен байланыс құралдары, банкілер, мемлекет ұйымдастырған сауда, коммуналдық және басқа кәсіпорындардың, қаланың негізгі тұрғын үй қоры, сондай-ақ мемлекет міндеттерін жүзеге асыру үшін қажетті басқа да мүлік — мемлекеттікі (жалпы халықтық)» [3; 36] деп меншік нысандарының арасындағы шекара қатаң түрде бекітілген болатын. Социализм дәуірінде мемлекеттік меншіктің басымдылығы болғандықтан, мемлекеттік меншікке жататын объектілердің барлығы нақты түрде конституциялық нормада бекітіліп қорғалып отырылды. Ал азаматтардың меншігінде ҚазССР-ның 1978 жылғы Конституциясының 13-бабында «Қазақ ССР азаматтарының өзіндік меншігінің негізін еңбекпен тапқан табыстары құрайды. Олардың өзіндік меншігінде күнделікті тұрмыс қажетіне, жеке тұтынуға, тіршілік ыңғайына, қосалқы үй шаруашылығына қолданатын бұйымдары, тұрғын үйі және еңбекпен жинаған қаражаты болуы мүмкін» деп жеке меншіктің тек тұтыну сипатқа ие бола алатынын экономикалық жүйенің негізінде бекіткен болатын» [3; 36]. Жалпы алған кеңестік конституцияларға тән қасиет ретінде «меншік нысаны» терминінің қолдануы экономикалық жүйенің дамуы мен әрекет етуін қамтамасыз ету үшін қолданылғанын байқауға болады.

КСРО-дағы 1985 жылдан басталған қайта құру процестері меншіктің заңнамада қатаң және иерархиялық сипатта бекітілген құрылымы мен елдің әлеуметтік-экономикалық дамуының талаптары бір-бірімен қайшы келуіне себеп болды. Қарама-қайшылықтардың барлығы негізінен кооперацияның дамуы, бірлескен кәсіпорындардың құрылуы мен нарықты экономиканың жаңа міндеттерінің бекітілуімен байланысты туындап отырды және де осы проблема КСРО-ның ыдырауына байланысты күшейе бастады. Түбегейлі өзгерістер жасау қажеттілігі басқа да жағдайлармен бірге Қазақстанның меншік қатынастарын реттеуде жаңа нормалардың енгізуіне себеп болды. 1993 жылы қабылданған ҚР Конституциясы меншік және кәсіпкерлік қатынастарды реттейтін арнайы тарау бекітіп (II-бөлім қоғам, оның құрылыс негіздері, 8-тарау меншік және кәсіпкерлік), «Қазақстан Республикасының экономикасы сан алуан меншік түрлеріне негізделеді» деп бекітіп дәстүрлі меншік нысандарын жіктеу тәжірибесінен басқа, ТМД кеңістігіндегі мемлекеттермен салыстырғанда ауытқыды. Ал 1995 жылғы қабылданған ҚР Конституциясында меншік нысандарының жіктелу тәжірибесі қайтадан қолданыла басталды және ТМД кеңістігіндегі мемлекеттердің бірталайы меншік нысандарын жіктеу тәжірибесін жалғастырды. Оның ішінде Ресей (РФ Конституциясы 8-бабы) [4], Әзербайжан Республикасы (Әзербайжан Республикасының Конституциясының 13-бабы) [5] мен Қырғызстан (Қырғыз Республикасының Конституциясы 4-бабы) [6] конституцияларының конституциялық құрылыс негіздерінің ішінде жеке, мемлекеттік және муниципалдық меншік пен басқа да меншік нысандарының танылатынын және қорғалатынын бекіткен болатын. Ал Украинаның Конституциясы меншік нысандарының жіктелуін көрсетпеумен қатар «мемлекеттік меншік» ұғымының орнына Украина халқының меншік нысандарының объектілерін тізіп өтіп, «заңға сәйкес әрбір азамат халықтың табиғи меншік объектілерін қолдануға

құқығын бекітіп отыр. Ал мемлекеттік билік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдары Украина халқының атынан Конституцияда бекітілген тәртіп пен шектерде халықтық меншікті басқаруды жүзеге асырады» деп ерекше конституциялық норма құрылымын қолданған [7].

Мемлекеттердің «меншік» терминін Конституцияға, оның ішінде конституциялық құрылыс негіздерін бекітетін тарауларға немесе бөлімдерге қосуы осы түсініктің салалық заңнамада көрініс табуын талап етеді. Бірақ ТМД елдеріндегі конституциялық өзгерістер болғанына 14–16 жыл өткенімен, «меншік» ұғымының әлі біркелкі түсінігі қалыптаспағанын байқауға болады. Кейбір ресейлік ғалымдардың (Е.А.Суханов) көзқарасына сай, «меншік нысандары» категориясы — «құқықтық категорияларға саяси-экономикалық талқылама берілуі» деп атай өтіп, «меншік нысандарының жоқ екенін, ал оның орнына меншік құқығы өзіне тән өкілеттіліктері бар және әр түрлі субъектілер иемденетін ұғым» ретінде сипаттайды [8; 384]. Сонымен қатар осы ғалымның ойына сай, егер меншік нысандарын дегенмен бөліп қарастыратын болса, онда тек жеке меншік пен көпшілік меншік нысандарын ғана тану қажеттілігіне тоқталады. Цивилист-ғалым К.И.Скловский аталып өткен көзқарасты қолдай отырып, меншік нысандарының ағымдағы заңнамада бекітілуі мен талқылауы жағдайында әр түрлі субъектілердің меншік құқығын анықтауды айырмашылықтарды тудыру мүмкіндігі болады деп, абсолютті құқықтардың қатарына жататын меншік құқығының жүзеге асырылуына шек келтіруі мүмкін деп атайды. Бірақ меншік нысандары көптеген мемлекеттерде конституциялық рәсімдеу тапқандықтан, ағымдағы заңнамада меншік нысандарының нақты шектері мен аумағын анықтау қажет деген тұжырымға тоқталады [9]. Дегенмен, «меншік нысандары» категориясына деген қарсы көзқарастар болғанымен, осы категорияның жоққа шығарылуы саяси-экономикалық жүйелерде қайта құруларды жүзеге асырғанда жағымсыз жағдайларға әкеледі деген В.Д.Мазаевтың көзқарасымен келісуге болады [8; 339].

Жоғарыдағы айтылғандарды қорытындылай келіп, меншік нысандарының конституциялық бекітілуі оның тек салалық заңнамада ғана дамуын қамтамасыз етіп қоймай, құқықтық доктринада дамуына ықпал етеді. Ал меншік нысандарының сан алуандылығы олардың теңсіз екенін білдірмейді, бірақ та олар өздерінің субъектілер құрамымен, объектілерімен, қолдану мақсаты және әлеуметтік қызметінің әр түрлілігімен ерекшеленеді. Меншік нысандарының конституциялық тәжірибеге сай конституциялық құрылыс негіздерінде бекітілуі және көп жағдайда бұл нормалардың өзгерістерге ұшырамауы меншік нысандары және соған сәйкес туындайтын меншік құқықтарының мызғымастығын және кепілдендірілгенін білдіреді.

Меншік институтының даму эволюциясына жасалатын талдау меншік құқығының қазіргі уақыттағы түсінігін қалыптастыруға мүмкіндік береді, яғни меншік құқығы ретінде мемлекет кепілдік беретін, сонымен қатар жалпы қоғам мен жеке индивидтің мүддесі үшін заңмен шектелетін меншік иесінің затқа немесе басқа да материалдық және материалдық емес құндылықтарға байланысты туындайтын билігі. Келтірілген осы анықтама құқықтық салалардың барлығында бірдей қолданылады.

Меншік институтының конституциялық-құқықтық реттелу мәселесіне тоқталатын болсақ, О.Е.Кутафиннің зерттеулері маңызды орын алады. Оның тұжырымдамасына сәйкес, меншікке байланысты қатынастар өзіндік ерекшеліктерге ие. Бұл ерекшеліктер негізінен мемлекеттің меншік нысандарын құқықтық бекітуімен байланысты және тек конституциялық нормалар ғана мемлекетте қандай меншік нысандарының танылатынын және кепілдік ету мәселесін шешеді. Сондықтан нарықтық экономика жағдайында меншікке байланысты қатынастарды конституциялық реттеудің мәні меншіктің сан алуандығы мен олардың теңдігі және меншік құқықтарының құқықтық кепілдіктерін бекітуде айқындалады [10].

Жоғарыда айтылғандарға сүйене отырып, меншік институтының конституциялық-құқықтық мазмұны оның тарихи қалыптасқан және Негізгі Заңда бекітілген экономикалық жүйенің типіне байланысты айқындалатынын айтуға болады. Қоғамдағы қалыптасқан экономикалық жүйенің типі саяси күштердің бір-бірімен қарым-қатынасына байланысты. Ал қандай болсын саяси күштердің негіздері меншік нысандары сияқты мемлекеттің Негізгі Заңында саяси жүйеде бекітіледі. Экономикалық жүйенің қалыптасуының саяси жүйемен тығыз байланыстылығы меншікті конституциялық-құқықтық категория ретінде қарастыруға және меншік иесінің затқа немесе материалдық құндылықтарға деген мемлекетпен кепілденген, қоғамның саяси, экономикалық және әлеуметтік жағдайларына байланысты шектелетін билігін білдіреді. Бірақ меншікті тек осы тұрғыдан қарастыру мемлекеттік билік пен меншік арасындағы қатынасты бір жақты түрде ғана көрсетеді. Ал меншік пен мемлекеттік билік арасындағы қатынас екі жақты. Яғни оның мазмұны меншік иесінің мемлекеттік билікке әсер етуімен айқындалады және осы екінші байланыстың болуы мемлекеттердің

тарихи дамуымен, қазіргі замандағы экономикалық биліктің саяси жүйеге тигізіп отырған ықпалдарымен дәлелденіп отыр. Мысалға, қазіргі уақытта АҚШ-та көптеген кәсіпкерлер ассоциациялары құрылған. Олардың негізгі мақсаты — мемлекеттің экономика саласындағы саясатына тұрақты түрде ықпал етіп, өздерінің мүдделерін қорғау.

Меншік институтының конституциялық-құқықтық табиғатын қарастырғанда оның мемлекеттің конституциялық құрылысының негізін қалайтынына тоқтала өтіп, осы нормалардың ерекше құқықтық сипатқа ие екенін айтып өту қажет. Әр мемлекет өзінің тұрақтылығын, тұтастығын, мызғымастығын қамтамасыз ету үшін, қоғамның даму қағидаларын белгілеу үшін кейбір ережелерді конституциялық құрылыс негіздерінде бекітеді. Бұл нормалар бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізуге мүлдем болмайды немесе енгізу үшін ерекше тәртіпті талап етеді. Қазақстан Республикасының Конституциясында конституциялық құрылыс негізінде мемлекеттік меншік пен жеке меншік танылып, олардың қолданылуы қоғамның игілігіне қызмет ету міндетімен бекітіліп отыр [6-б.].

Қазіргі заманда барлық өркениетті мемлекеттерде меншіктің конституциялық нормалармен бекітілуі маңызды қызмет атқарады, сондықтан көптеген мемлекеттер меншік нысандарын, олардың құқықтық реттелуінің негіздерін және қоғамда атқаратын қызметін конституцияда бекітеді. Меншік қатынастарының құқықтық негіздерін қалыптастыра отырып, конституциялық нормалар оның әрекет ету шектері мен әлеуметтік міндетін де реттейтін нормаларды бекітеді. Италияның Конституциясы (42-б.) меншіктің мемлекеттік және жеке меншік нысандары болатынын белгілеп, жеке меншік заңмен танылып, қорғалуына кепілдік берілетінін бекітумен қатар әлеуметтік қызметін қамтамасыз ету үшін әрекет ету шектерін де бекіткен [11]. Японияның әрекет етіп жатқан Конституциясының 26-бабында «қоғамдық игілікке нұқсан келтірмейтіндей меншік құқығы заңмен анықталады және де меншік құқығының қолдануы қоғамдық қажеттілікті қамтамасыз ету мақсатында әділ өтемақы негізінде қолдануы мүмкін» [12]. Сонымен қатар ҚР Конституциясы да әлеуметтік мемлекеттілікті қалыптастыру тұғырнамасына сай 6-баптың 2-тармақшасында «Меншік міндет жүктейді, оны пайдалану, сонымен қатар қоғам игілігіне де қызмет етуге тиіс» деп әлеуметтік бағыттағы экономикалық жүйенің қалыптасуы мен дамуына құқықтық негіз қалыптастырды.

Жалпы меншік мәселесі көптеген мемлекеттерде, оның ішінде Еуропа елдерінде жалпы түрде бекітілген. Көп жағдайда индивидуализм идеясына негізделіп отырып, меншік құқығы мен меншікті мұрагерлікке қалдыру мен алу құқығы бекітілген. Сонымен бірге кейбір елдердің конституцияларында меншікті қолдану құқығына көпшілік мүддесіне қайшы келетін жағдайларда шектеулер де қойылған. Чехияның Негізгі Заңы (Негізгі құқықтар мен бостандықтар Хартиясы) меншікті «заңмен қорғалатын жалпыға бірдей мүддеге немесе басқа тұлғалардың құқықтарына нұқсан келтіретін жағдайда меншік құқығының қолдануына тыйым салады. Меншік құқығының қолдануы адамдардың денсаулығына, табиғатқа, қоршаған ортаға заңда көрсетілген нормадан жоғары деңгейде залал келтірмеуі керек» [13]. Ал Словенияның Конституциясында (67-бап) меншікті қолдану оның тек «шаруашылық, әлеуметтік және экологиялық функцияларын жүзеге асыруды қамтамасыз етуі қажет» деп бекіткен [14].

Меншіктің конституциялық-құқықтық реттелуінің мазмұндық аспектісіне жасалған талдау конституциялық-құқықтық реттеудің бірнеше толқындарын және конституциялық нормалар тобын ажыратады. Тарихи тұрғыдан меншікке байланысты қатынастарды реттейтін, конституциялық нормалардан да ерте пайда болған нормаларға феодалдық қатынастарды туындауына кедергі болатын нормалар жатады. Бұл нормалар алғашқы уақытта мемлекеттің меншікті реттеу мақсатында жиі қолданылатын, кейін конституциялар мен конституциялық қатынастарды реттейтін заңнамалардан алынып тасталынды. Дания Конституциясының 84-бабында «феодалдық лендік иеліктерді құруға тыйым салынады» [15] деген норма бекітілген. Осыған байланысты Австрияның, Белгияның Конституциясы мен Конституциялық заңдарында нормалар кездеседі. Конституциялық актілерде осы сипаттағы нормалардың кездесуі ол мемлекет тарапынан дәстүрге деген құрметтің сақтап қалуы деп түсіндіруге болады [16].

Екінші толқында пайда болған конституциялық нормаларға меншікке қолсұқпаушылықты бекітетін нормалар жатады. Осындай мазмұндағы конституциялық нормалар ертеден келе жатқан және кейін пайда болған мемлекеттерде де кездеседі. Осы норманың туындауының негізін Г.Н.Андреева көзқарасына сай 1789 жылы қабылданған Францияның адам және азаматтардың құқықтары туралы Декларацияның 17-бабының ықпалын байқауға болады. Франция Конституциясы оны Декларацияда бекітілген түрінде сақтап меншікті қасиетті және ешкімнің қолсұқпаушылық қағидасын бекітсе, басқа мемлекеттер (Австрия, Беларусь, Болгария, Латвия т.б.) тек

қолсұғылмаушылық принципін бекітеді. Ал кейбір мемлекеттер меншіктің кепілдігін бекітеді (Қазақстан, Венгрия, Грузия, Германия және т.б.). Үшінші топтағы нормалар меншік құқығының қоғамдық қажеттілікке байланысты иеліктен айыруға байланысты туындайтын қатынастарды реттейді.

Қазіргі заман меншік нысандарының ішінде ауқымды орынды мемлекеттік меншік алып отыр. Мемлекеттік меншік өзінің пайда болуымен капиталистік өндірістің пайда болуымен ерекшеленеді. Жеке қамталдың көлемі болмашы болған капитализмнің қалыптасуының алғашқы кезеңдерінде мемлекет ірі кәсіпорындардың қаржыландыруы мен құрылысын өз мойнына алған болатын. Ал ХХІ ғасырдың екінші жартысынан бірінші Дүниежүзілік соғысқа дейінгі уақыттарда банкілік несиелендіру мен акционерлік капиталдың дамуы мемлекеттік меншіктің ірі объектілердің жеке меншікке ауысуына себеп болды.

Соңғы жылдардағы қазақстандық қоғамның экономика саласындағы қайта құрудан өтуі бұрынғы жалпы халықтық меншікті бөлу мен қайта құруға, сондай-ақ оның жеке меншік қатарына өтуіне бағытталған болатын. Қазақстан Республикасының Конституциясының 6-бабында:

1. Қазақстан Республикасында жеке және мемлекеттік меншік танылады.
2. Барлық меншік нысандары тең түрде қорғалады.

Мемлекеттік меншіктің шектері жер, оның қойнауы, су көздері, өсімдіктер мен жануарлар дүниесі, басқа да табиғи ресурстар мен мемлекет қаражатына негізделіп құрылған мүліктер мен кәсіпорындар немесе олардың бөліктеріне таралады. Сондықтан мемлекеттік меншікті басқару мақсатында мемлекет арнайы органдар жүйесін қалыптастырады. Қазақстан Республикасында мемлекеттік меншікті басқару құқығы Республика Үкіметіне жүктелген, ал Парламент пен Президент меншіктің тиімді басқарылуына әр түрлі құқықтық, саяси әдістер арқылы бақылау жүргізу құқықтарына ие деген нормаларды бекіту арқылы мемлекеттегі меншіктің құқықтық режимін анықтап, меншік нысандарының теңдік қағидасын бекітті. Бірақ Қазақстан Республикасының Конституциясы мен кеңестік Одақ кеңістігінде құрылған мемлекеттердің көпшілігінің Конституцияларында жеке меншікке байланысты басқа да нормалар конституцияларда көрінісін тапты (ҚР Конституциясының 25-баптың 1-тармақшасы 26-бап, РФ Конституциясының 8-баптың 1, 2-тармақшалары, 34, 35-бап, 36-баптың 1, 2-тармақшасы, 44-баптың 1-тармақшасы) [4].

Қазіргі уақыттағы конституциялық даму жағдайында конституциялық нормалар арқылы жеке меншіктің аталып өткен түрдегі құқықтық режимдерінің бекітілуі осы меншік нысанының мемлекеттік меншік нысанымен салыстырғанда әлеуметтік-экономикалық мәнін жоғары екенін нақтылау мақсатында жүзеге асырылған. Жеке меншіктің үстемдігін бекітудегі радикализм меншік институтының дамуына тиімді және тиімсіз де әсерлерін тигізді. Осы бағыттағы позитивті жағдайға мемлекеттік меншіктің монополиясының жойылуы мен нарықты экономиканың дамуына құқықтық негіздің қалыптасуын айтуға болады. Аталмыш процестің келеңсіз жағдайына, біріншіден, меншік қатынастарының құқықтық реттелуінің жеке құқықтық институттардың монополиясына өтуі; екіншіден, қажетті деңгейдегі қоғамдық меншіктің конституциялық реттелуінің болмауы және оның табиғаты мен экономикалық жүйедегі жеке меншікпен қатар алатын орнының анықталмауы; үшіншіден, қоғамдық меншік нысандары мен биліктің, халықтың, мемлекеттің экономикалық негізімен байланысын жоққа шығару нақты демократизм, толыққанды халық билігі, жергілікті тұрғындардың құқықтарының тәуелсіздігі сияқты конституциялық құндылықтардың мәнін төмендетті [8; 123].

Бірақ көпшілік, немесе мемлекеттік, меншік нарықты қатынастарды тұрақтандырудың негізгі факторы, экономикалық дамуда көрініс тауып отыратын әлеуметтік шығындар мен теңсіздіктерді тұрақтандырудың негізгі құралы және қоғам үшін өндірістің салалары мен бағыттарының дамуын қамтамасыз ететін ресурстық базасының қызметін атқарады. Мысалы, ЕвроОдақ елдерінде экономикадағы мемлекеттік сектор Англияда 3 %, Францияда 18 % құрайды және қоғамның экономикалық және әлеуметтік стратегиясын қалыптастыруда маңызды қызмет атқарады.

Қазіргі уақытта Қазақстан Республикасы мен бірқатар ТМД елдерінде «жалпыхалықтық» немесе «халықтық меншіктің», құқықтық ұғымы қалыптаспаған. Конституция мен заңнамаға сай мемлекеттік меншік, кейбір мемлекеттерде мемлекет субъектілерінің меншігі және муниципалдық құрылымдардың меншігі әрекет етеді. Теориялық тұрғыдан мемлекеттік меншік әр түрлі деңгейлер мен субъектілерге бөлінгендіктен, «көпшілік меншік» деген жинақталған ұғым қолданылады. Көпшілік меншік қандай да мемлекеттің ұлттық экономикалық жүйесінде маңызды орын алады.

Мемлекеттік және муниципалдық меншік нысандары ұқсас белгілерге ие: мақсатты қолданылуы, объектілері мен субъектілердің (көпшілік-билік құрылым) біртектілігі, реттеудің құқықтық режимі.

Азаматтық құқықта екеуінің де мәртебесі бөліп ерекшелендірілмейді және шаруашылық айналымда меншік насанына қарағанда бір типтегі меншік нысанына жатады.

Кейбір цивилистер көпшілік меншік нысанының болуының тәжірибелік маңызын жоққа шығарған. Ресей ғалымы М.Сухановтың басшылығымен шығарылған азаматтық құқық бойынша оқулығында «азаматтық (жеке) құқықтың субъектілері азаматтар мен заңды тұлғаларға материалдық игіліктер немесе жеке меншік қалыпты жағдайды білдіреді, ал егер осы игіліктер мемлекет пен муниципалдық құрылымдарға тиесілі болса, бұл ерекше жағдай болып келеді» деген [8; 123].

Ал «көпшілік меншік» түсінігі шет ел әдебиеттерінде белсенді қолданылып жүр және дәстүрлі түрде «көпшілік меншік» ұғымы ретінде жалпыға жетімді, қоғамның, барлық азаматтарының көпшілік қолдануындағы табиғи және мүліктік объектілер танылады. Осы мағынада көпшілік меншік аса құнды материалдық игіліктерді иемдену әдісі ретінде көрініс табады. Сондықтан көпшілік меншіктің айрықша белгілеріне жалпы тұрғындарға қоғамдық маңызы бар материалдық объекті ретінде танылуы мен меншікті иемдену субъектілерінің ерекше сипаты, яғни қоғамдастықтың әрбір мүшесі осы меншіктің иесі ретінде, танылады. Сонымен қатар көпшілік меншік жалпының игіліктерін қамтамасыз етуге бағытталған жалпыға жетімді объектілер саналады (орман, парктер, су қоймалары, тоғандар және т.б.). Аталып өткен меншік нысандары мемлекеттік меншік қатарына енгізіліп, ерекше құқықтық реттеу режимі бекітіледі. Мысалы, Испания Конституциясының 132-бабының 2-тармақшасына сай мемлекеттік меншік ретінде «жағалық аймақ, жағажай, аумақтық теңіз, континенталды шельф және экономикалық аймақтың табиғи ресурстары жатқызылған» [17]. Мексикада Негізгі Заңның нормаларына сай жалпы қолданудағы мүлікті жатқызады: аумақтық және ішкі теңіздердің түбі, тарихи, археологиялық және мәдени ескерткіштер және т.б. [18].

Соңғы кездері көпшілік меншіктің құқық түрдегі кең ұғымы қолданыла басталды. Бұл ұғым көпшілік меншіктің негізгі екі нысанын қамтиды, яғни мемлекеттік (немесе көпшілік) және муниципалдық (коммуналдық, қауымдық). Бірқатар елдердің конституциялары мен заңнамасында бұл ұғым өзінің конституциялық сипатына ие болды. Ресей мен Қырғызстанның Конституциялары «мемлекеттік меншік пен муниципалдық меншік» ұғымын қолданса, Болгария Республикасының Конституциясының 17-бабының 2-тармақшасында «меншік жеке және көпшілік болуы мүмкін. Мемлекеттік және қауымдық меншіктің режимі заңмен анықталады» деп бекітеді [19]. Тура сол бағытта Молдованың Конституциясы (127-баптың 3-тармақшасы) «көпшілік меншік мемлекет пен әкімшілік-аумақтық бірліктерге тиесілі» [20] деп әкімшілік-аумақтық бірліктердің меншігін бөліп көрсетеді.

Көпшілік меншіктің мемлекеттік және муниципалдық меншік ұғымы мен ерекше құқықтық режимдегі объектілер ретінде қарым-қатынасы әр түрлі болып келеді. Г.Н.Андреева осындай қарым-қатынастың үш моделін бөліп көрсетеді: а) мемлекеттік және муниципалдық меншік көпшілік меншік болып саналады (ол объектілер жалпы айналымнан алынып тасталынған) және оның құқықтық режимі арнайы заң немесе нормалармен анықталады; б) көпшілік меншік көпшілік және жеке болуы мүмкін; в) жалпы мемлекеттік және муниципалдық меншіктің арнайы режимі бекітіледі [21].

Бірінші модель мемлекеттің көпшілік қызметті жүзеге асыруымен байланысты, сондықтан көпшілік меншік конституциялық деңгейде айқындалуы қажет және құқықтық режимі көпшілік құқы саласымен реттелуі керек. ҚР Азаматтық кодексінің 92-бабында «мемлекеттік меншік республикалық және коммуналдық меншік түрінде көрінеді. Республикалық меншік мемлекеттік қазынадан және заң құжаттарына сәйкес мемлекеттік республикалық заңды тұлғаларға бекітіліп берілген мүліктен тұрады. Республикалық бюджеттің қаражаты, алтын валюта қоры және алмас қоры, мемлекеттік меншіктің Кодекстің 193-бабында аталған объектілері ҚР Конституциясында бекітілген нормаға сәйкес (жер, оның қойнауы, су, өсімдік және жануарлар дүниесі, басқа да табиғи ресурстар мемлекеттік меншікте болады. Жер заң актілерінде белгіленген негіздерде, шарттар мен шектерде жеке меншікте болуы) және мемлекеттік заңды тұлғаларға бекітіліп берілмеген өзге де мемлекеттік мүлік Қазақстан Республикасының мемлекеттік қазынасын құрайды» деп нақты түрде республикалық меншік нысандарын анықтаса, коммуналдық меншікке аталған баптың 3-тармақшасында «коммуналдық меншік жергілікті қазынадан және заң құжаттарына сәйкес коммуналдық заңды тұлғаларға бекітіліп берілген мүліктен тұрады. Жергілікті бюджет қаражаты және мемлекеттік заңды тұлғаларға бекітіліп берілмеген өзге де коммуналдық мүлік жергілікті қазынаны құрайды. Коммуналдық меншік жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері бойынша облыстық (республикалық маңызы бар қаланың, астананың) және аудандық (облыстық маңызы бар қалалардың) меншік болып бөлінеді» деп жергілікті меншік нысандарын анықтайды [22]. Бірақ ҚР Конституциясында басқа

мемлекеттермен салыстырғанда көпшілік меншік тек мемлекеттік меншік түрінде ғана сипат алған және көпшілік құқық нормаларымен құқықтық режимі анықталып отырған жоқ.

Екінші модельге сай заңнамада азаматтық-құқықтық айналы субъектілері ретінде көпшілік-биліктің қатысуының мүмкіндігі болып, олардың меншіктері жеке және көпшілік болып бөлінеді.

Үшінші моделінің мәні болып көпшілік меншікке жататын мүлік өзінің құқықтық-реттеу режиміне байланысты түрлерге конституциялық нормалар арқылы түрлерге бөлінбейді, ол түрлер және құқытық режим ағымдағы заңнамада нақтыланып отырады. ҚР көпшілік немесе мемлекеттік меншіктің осы үшінші моделі келеді, өйткені конституциялық деңгейде мемлекеттік меншікті жіктемей, республикалық және коммуналдық меншік түрлерін ҚР Азаматтық кодексінде жіктеуді жүзеге асырып отыр және де осы акт арқылы екі меншік түріне қандай мүлік пен игіліктер кіретінін бекіткен.

Көптеген авторлар мемлекеттік меншікті республикалық және коммуналдық, мемлекеттік және муниципалдық, мемлекеттік және қауымдастық, республикалық және әкімшілік-аумақтық меншік ретінде қоғамдық табиғатына байланысты бөліп қарастырудың қажеті жоқ деп есептейді және де бұлай бөліп қарастырудың себебі болып саяси, әлеуметтік факторлар саналады дейді. Республикалық және коммуналдық (муниципалдық, қауымдастық, әкімшілік-аумақтық бірліктер меншіктері) не өзінің қалыптасу қайнар көзіне, не басқару әдістеріне, не экономикалық мазмұнына, не қолдану мақсатына байланысты ерекшеленбейді, сондықтан меншіктің осы түрлерінің экономикалық және құқықтық мазмұндары біртұтас болып қала береді [8; 123].

Жалпы алғанда республикалық меншікте, коммуналдық меншікте өздерінің мойындарына жүктелеген әлеуметтік міндетті жүзеге асырып отыр және осы міндетті шешуде бір-бірін толықтырып отыр. Сонымен қатар екеуі біртұтас ұғым емес екенін меншік объектілерін қолдану субъектілерден байқауға болады. Демократия институттары дамыған мемлекеттерде жергілікті өзін-өзі басқарудың институты — жергілікті референдум арқылы тұрғындар меншік объектісін қолдануға байланысты шешім қабылдау мүмкіндіктері бар. Ал бұл жағдай мемлекеттік меншік пен коммуналдық (муниципалдық меншіктердің) бір-бірінен дегенмен айырмашылығы бар екенін көрсетеді. В.Д.Мазаевтың ойымен келісе отырып, ТМД елдеріндегі мемлекеттік меншік пен коммуналдық немесе муниципалдық меншіктердің бекітілуі, басқарылуында айырмашылықтың болмауы азаматтық қоғамның институты ретінде жергілікті өзін-өзі басқару моделі толық қалыптаспаған немесе мүлдем қалыптаспаған деп айтуға болады [8; 123]. Сондықтанда жергілікті өзін-өзі басқаруда еркіндіктің болмауы республикалық және коммуналдық (муниципалдық) меншіктерде қосымша бір-бірінен ерекшелендіретін бөлігінің болмауына себеп болып отыр.

Сонымен «көпшілік меншік» ұғымының конституциялық заңнамада қолдануына ғылыми әдебиеттерге жасаған талдау келесідей қортынды жасауға мүмкіндік береді:

1. Көпшілік меншік құқықтық термин ретінде қолданылмайды және де құқықтық категория ретінде де ерекшелінбейді. Бірақ көпшілік меншік экономикалық сипаттағы объективті экономикалық құбылыс ретінде әрекет етеді.

2. «Көпшілік меншік» ұғымы ғылыми әдебиеттерде негізінен «мемлекеттік» (республикалық) және «коммуналдық» (муниципалдық, әкімшілік-аумақтық бірлік, қауымдастық) меншік ұғымдарын біріктіретін кешенді терминге жатады. Сонымен қатар қазіргі заманғы мемлекеттерде экономикалық қатынастарда жеке және көпшілік меншікке негізделі отырып қалыптасады.

3. Көпшілік, немесе мемлекеттік, меншік объектілердің құрамы мен сапасымен ерекшеленеді. Оларға а) мемлекеттің көпшілік қызметін жүзеге асыратын қажетті ресурстар; ә) қоғамдық маңыздылығына байланысты құндылығы жоғары объектілер; б) ресурстардың қайнар көздері (жер, жер қойнауы); бірегей құндылықтар (қоғам үшін қайта қалпына келтірілмейтін).

4. Көпшілік, немесе мемлекеттік (жалпы халықтық, халықтық, ұлттық), меншік ретінде экономикалық категория ретіндегі мәнін сақтап, мемлекет пен әкімшілік-аумақтық бірліктер, муниципалдық құрылым және қоғамның жеке мүшелерінің арасындағы иемдену, қолдану, билеуге байланысты ұлттық қауіпсіздік, экономикалық тәуелсіздікті, азаматтардың әлеуметтік қорғалуын қамтамасыз ету мақсатындағы туындайтын қоғамдық қатынасты білдіреді.

5. А.В.Брежневаның тұжырымдамасымен келісе отырып, көпшілік, немесе мемлекеттік (жалпы халықтық, халықтық, ұлттық), меншіктің мәні мен қоғамдағы қызметін анықтайтын сипатқа ие. Оларға а) көпшілік, немесе мемлекеттік (жалпы халықтық, халықтық, ұлттық), меншік, ел немесе жалпы қоғам деңгейінде көпшілік, игіліктерді қалыптастыру және ұдайы өндіру сипаты бойынша қоғамдық пайдалылық өлшеміне сай келеді; ә) көпшілік меншік нысандарына меншіктік қатынасты реттеудің тікелей мемлекеттік реттеу механизмдері таралады; в) көпшілік немесе мемлекеттік

меншіктің мойнында мемлекеттің өмір сүруі мен қорғалуына, ұлттық макроэкономикада тұрақтылықты қамтамасыз ету үшін микроэкономикалық процестерді реттеуге қажетті экономикалық тұрғыдан тиімсіз және шығынды салалардың әрекет етуін қамтамасыз ету міндеті жүктелеген.

Көпшілік, немесе мемлекеттік, меншік қоғамда экономикалық қызметпен қатар әлеуметтік қызмет те атқарады. Мемлекеттік меншіктің жеке меншіктен бөліп көрсететін маңызды әлеуметтік белгілеріне келесілер жатқызылады:

1. Көпшілік, немесе мемлекеттік, меншік объектісі қоғамдық қолдануға икемделген, ал жеке меншік тек жеке немесе топтың мүддесін қанағаттандыруға бағытталған.

2. Көпшілік меншікке иелік ету мен билік жүргізу «әлеуметтік қызмет ету» сипатына ие; ал жеке меншік объектілерге иелік ету тек шаруашылық жүргізу үшін қолданылады.

3. Көпшілік меншік иелері қатынасқа түскенде «билік арасындағы» қатынасқа түседі, ал жеке меншік иелері бір-бірімен салыстырғанда тең және ерікті түрде қатынасқа түседі.

«Меншік» ұғымының теориялық негіздерін қарастыру барысында «меншік» және «меншік құқығы» ұғымдарын бөліп қарастыру қажет. Е.А.Сухановтың тұжырымына сүйенетін болсақ, «меншіктің материалдық игіліктердің белгілі субъектілерге тән болуы қандайда адамзат қоғамына, қоғамдық-экономикалық формацияға тән. Ал меншік құқығы қоғамдық дамудың белгілі бір сатысында ғана пайда болады». Осы тұжырымға сай меншік құқығы тек иеліктегі меншікті қорғау мақсатында пайда болған қатынас. Осы бағытта туындайтын қатынастар экономикалық қатынастардың құқықтық реттелуінің негізгі мазмұнын қалыптастырып, меншік құқығы құқық жүйесінің ядросын құрады. Сонымен, меншікке байланысты қатынастардың құқықтық реттелуі материалдық игіліктердің белгілі субъектілерге иелігін бекітіп, осы игіліктердің билік етуінің экономикалық жағдайын құқықтық түрде бекітеді.

Дәстүрлі түрде меншік құқығы оның ішінде жеке меншік және мемлекеттік меншік құқығы азаматтық құқық саласының орталық буыны болып саналады. Меншік құқығы объективті түрде азаматтық құқықтың саласына кіретін нормалар жиынтығын білдіреді. Бірақ меншіктің құқықтық ерекшелігі оған байланысты нормалардың құқық жүйесінің барлық салаларында кездесуімен айқындалады. Әр түрлі құқық салалары өздерінің реттеу пәні мен әдістеріне сай меншік құқығына әр түрлі сипатта ықпал етіп құқықтық реттеумен қамтып отырады. Сондықтан меншік құқығы институты кешенді (көпсалалық) сипатқа ие институт ретінде тануға болады. Меншік институтына байланысты осында көзқарасты Е.А.Суханов, Л.А.Морозов, А.Н.Медушевский және тағы басқалары да қолдайды. В.В.Гребенников «объективті түрде бұл көзқарас тиімді болып келеді, өйткені құқықтық қатынастардың жедел даму жағдайында азаматтық-құқықтық қатынастарды конституциялық-құқықтық қатынастардан бөліп қарастыру қиыншылықтарды тудыртады, ал кейбір жағдайда мүлдем мүмкін емес» [1; 105].

Жеке меншіктің сипаты осы құбылыстың негізінен азаматтық-құқықтық реттеу аумағына жататынын айтуға мүмкіндік бергенімен, осы құқықтың өмір сүруіне негіз қалаушы принциптер конституциялық нормаларда бекітіледі. Ал көпшілік (мемлекеттік) меншік құқығының реттелуі ерекше тәртіпті талап етеді. Көпшілік (мемлекеттік) меншік қатынастарын реттеуде азаматтық-құқықтық нормалардың атқаратын рөлімен келісе отырып, оның негізгі көпшілік меншіктің міндетін орындауда туындайтын мәселені шеше алмайтынын атап өткен жөн. Жеке құқықтық реттеудің негізгі мақсаты болып шаруашылық айналым моделі мен қатынасқа қатысушы субъектілердің толыққанды қатысушылары болып келсе, көпшілік (мемлекеттік) меншік иелері тек қана меншікті тиімді қолдану мәселесін шешіп қана қоймай, қоғамның экономикалық дамуына байланысты, саяси факторларды ескере отырып, жалпы мемлекеттік міндеттерді шешулері керек.

Сонымен, мемлекеттік меншік құқығы объективті түрде — республикалық және коммуналдық меншікті иелік ету, қолдану және билік етуге байланысты туындайтын қатынастарды реттейтін нормалар жиынтығы. Ал субъективті түрде мемлекеттік меншік құқығы ретінде көпшілік мүдделерді қанағаттандыру мақсатында халықтың, жергілікті тұрғындардың мемлекеттік билік органдары мен жергілікті мемлекеттік басқару арқылы қоғамдық игіліктерді (көпшілік мүлікке) иелік ету, қолдану және билік ету құқығын айтуға болады.

Мемлекеттік меншікті қарастырғанда оның екі типі бар екенін ұмытпаған жөн, яғни коммерциялық секторда әрекет ететін жеке меншік субъектілерінен кем емес жұмыс істейтін мемлекеттің меншігіне жататын 100 % пакет акциялардан немесе бақылау пакеті бар акциялардан тұратын акционерлік қоғамдар саналса, мемлекеттің коммерциялық емес секторындағы меншіктер: инфрақұрылымның әр түрлі жүйелері, энергожүйелер, көлік жүйелері, коммуникация, білім беру, ұлттық мәдениет және т.б. саласындағы мемлекеттік меншік. Бұл секторда жеке меншікпен

салыстырғанда тиімділігі төмен болып келеді. Бірақ бұл меншіктердің қызметі мемлекеттік меншікте болғандықтан, тиімсіз болып саналмайды, негізінен тиімсіз болғандықтан ғана экономиканың осы саласы мемлекеттік меншік қатарына кіреді және мемлекеттік меншікке берілуінің себебі маңызды әлеуметтік, экономикалық, саяси және ұлттық қауіпсіздікті, экономикалық мүддені қамтамасыз ету мақсатында болып келеді.

Көпшілік (мемлекеттік, жалпыхалықтық) меншік объективті сипатқа ие бола отырып, мемлекеттің дамуының барлық кезеңдерінде қатысып отырды. Құқықтық сипаты жағынан рим халқының меншігінен, жалпыхалықтық игілік ретінде немесе қазіргі уақытта мемлекеттік меншік түріндегі әр түрлі нысанда бекітілді. Сондықтанда көпшілік (мемлекеттік) меншік жалпы меншік категориясының әлеуметтік қызметін айқындайды. Соңғы кездердегі дүниежүзілік тәжірибедегі өзгеру процестерінде меншіктің әлеуметтену беталысы байқалады. Аталмыш процестердің барлығы негізгі әлеуметтілікті тасушы-мемлекетке үлкен ықпал етеді. С.А.Хавинаның көзқарасы бойынша, «мемлекеттің жалпы, экономикалық, саяси, әлеуметтік қызметті жүзеге асыру құралына айналу барысында мемлекеттік меншіктің мазмұны өзгеріп, жалпыұлттық ассоциацияланған меншік немесе жалпыұлттық ассоциацияланған қорлар сипатына ие бола бастайды. Меншік субъектісі ретінде мемлекет жалпыұлттық мүддені көздеп, халықтың сұранысын қамтамасыз ету және ұлттық экономикада бәсекеңі жоғарлату мақсатын алдына қояды» деген тұжырымдама жасайды [23].

Экономикадағы болып жатқан процестерді (меншік құқығын ескере отырып) реттеу мақсатында мемлекет өзінің шаруашылық секторын, яғни мемлекеттік меншік әрекет ете алатын және өзінің қызметін жүзеге асыра алатын мемлекеттік секторды, қалыптастырады. Ал мемлекеттік меншік жеке меншікпен салыстырғанда қоғамдық өндірістегі ірі ауқымды дағдарыстарға байланысты пайда болатын мәселені шешуде маңызды қызмет атқарады.

Меншікке байланысты қатынастарды қайта құрудан өткізу туралы мәселе қарастырылғанда негізінен ең басты көтерілетін мәселеге мемлекеттің экономикаға араласу шектерінің анықтау немесе экономикадағы мемлекеттік секторының нақты көлемінің деңгейі саналады. Меншік қатынастарының саналуандылық принципі, жаңа институттар жиынтығы мен жаңа құқықтық механизмдер мемлекеттік меншіктің әрекет етуінің мемлекеттік мәнін жоғалтпай және нарықты экономика негіздеріне қайшы келмейтін әрекет ету әдістері мен нысандарын анықтауды талап етеді. Осы мәселені шешуде мемлекеттік меншік пен мемлекеттің әлеуетінің сәйкес келуінің маңызы зор. Мемлекет тарапынан тиімді басқарылатын меншік мемлекет ресурстарының ұлғаюына себеп болып, әлеуметтік мәселелерді шешудің мүмкіндіктерін артырады. Қазақстан Республикасы Қаржы министрлігінің Мемлекеттік мүлік және жекешелендіру комитетінің қызметінің 2008 жылғы есебіне сай мемлекеттік басқаруда 2009 жылғы 1 қаңтардағы жағдай бойынша республикалық мемлекеттік меншікте 129 акционерлік қоғам (АҚ) акцияларының мемлекеттік пакеттері және 44 жауапкершілігі шектеулі серіктестікке (ЖШС-ке) қатысу үлестері бар. Олардың ішінде 13 АҚ мен ЖШС таратылу, банкроттық процесінде, не қаржы-шаруашылық қызметті жүзеге асырмайды. 109 АҚ акцияларының мемлекеттік пакеттерін және 40 ЖШС-ке қатысудың мемлекеттік үлестерін иелену және пайдалану құқықтары салалық министрліктер мен ведомстволарға берілді. Комитеттің қарамағында 20 АҚ акцияларының мемлекеттік пакеттері мен 4 ЖШС-ке қатысудың мемлекеттік үлестері бар, олардың 3 объекті ішінде таратылу және банкроттық рәсімдерден өтуде. Қолданыстағы істеп тұрған объектілерден 6 АҚ сенімгерлік басқаруда. Бұдан басқа Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2008 жылғы 25 қарашадағы № 1085 қаулысымен бекітілген экономика және тұрақтылығы бойынша 2009–2010 жылдарға арналған Қазақстан Республикасы Үкіметінің, Ұлттық банкі және қаржы нарығы мен қаржы жүйесінің қаржы ұйымдарын реттеу және қадағалау агенттігінің бірлескен іс-әрекеттері жоспарын іске асыру жөніндегі іс-шаралар жоспарына сәйкес мемлекетте келесі бағытта жұмыс жасалды. «Қазақстан Республикасы Президентінің 2008 жылғы 13 қазандағы № 669 Жарлығын іске асыру жөніндегі шаралар туралы» Үкіметінің 2008 жылғы 17 қазандағы орындау үшін «Самұрық-Қазына» ұлттық әл-ауқат қоры» акционерлік қоғамы құрылған. Қаржы жүйесінің тұрақтылығы жөніндегі шараларды іске асыру бөлігінде «Стресті активтер қоры» акционерлік қоғамын құрудың кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2008 жылғы 1 қарашадағы № 996 қаулысына сай «Стресті активтер қоры» акционерлік қоғамы құрылды. 2008 жылы республикалық бюджетке акциялардың мемлекеттік пакеттеріне дивидендтердің түсімі 4786969 мың теңге сомасында жоспарланған, іс жүзінде 13013875 мың теңге, немесе бір жылға жоспарланған сомада 267 %, түсті [24]. Осы көрсеткіштер қазақстандық экономикадағы мемлекеттік сектордың үлесін көрсетіп отыр.

Республикалық мемлекеттік кәсіпорындардың шаруашылық жүргізуіндегі немесе жедел басқаруындағы мүлікті жалға беру (жалдау) «Республикалық мемлекеттік кәсіпорындардың шаруашылық жүргізуіндегі немесе жедел басқарудағы мүлікті, оның ішінде жекешелендіруге жатпайтын мемлекеттік меншік объектілерін мүліктік жалға беру ережесін бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2001 жылғы 7 наурыздағы № 336 қаулысына сәйкес жүзеге асырылуда. Мемлекеттік мүлікті жалға беру нәтижесінде Республикалық бюджетке 1 158,28 млн. теңге аударылды. 2008 жылда республикалық бюджетке мемлекеттік меншіктің мүлкін жалға беруден түсетін түсімдер 1250 793 млн. теңге сомасында жоспарланды, іс жүзінде 1 553 897 млн. теңге, немесе 124 %, түсті [24].

Берілген көрсеткіштерге сүйене отырып, мемлекеттік меншіктің күрделі жүйесі мен көлемі қалыптасқанын айтуға болады. Мемлекеттік меншіктің тиімді басқарылуы мемлекеттің қаржы қорларына келіп түсетін кірістер мен олардың қоғамның әлеуметтік-экономикалық дамуға жасап жатқан ықпалын да байқауға болады.

Мемлекеттік меншік көпшіліктің, ұлттың, халықтың, аумақ тұрғындарының мүддесін қамтамасыз ететін негізгі құралы болып тек қана тиімді басқаруды жүзеге асырғанда ғана мүмкін. Қазақстан меншігін басқаруда бұл мәселе өзекті болып келеді.

Соңғы жылдары Республикада мемлекеттік мүлікті басқару саласында және басқарудың тиімділігін арттыру мақсатында нормативтік базаны жетілдіру бөлігінде мемлекеттік басқару органдарымен көптеген құжаттар қабылданды. Бірақ қазіргі уақытта Қазақстанда мемлекеттік меншікті басқаруға байланысты туындайтын әр түрлі қатынастарды реттейтін шашыранқы нормативтік-құқықтық актілер әрекет етеді. Оларға негізінен Азаматтық кодекс, Бюджеттік кодекс, Жер кодексі, «Жекешендіру туралы», «Экономиканың стратегиялық маңызы бар салаларындағы меншіктің мемлекеттік мониторингі туралы», Мемлекеттік кәсіпорындар туралы, Акционерлік қоғам туралы» Қазақстан Республикасының Заңдарымен қатар, ҚР Президентінің Жарлықтары, ҚР Үкіметінің қаулылары және Мемлекеттік мүлікті басқару және жекешелендіру Комитетінің мемлекеттік мүлікке байланысты қабылдаған актілерін айтуға болады. Бірақ қазіргі экономикалық дағдарыс жағдайында мемлекеттің активтерінің ауқымды көлемі жеке меншік секторына салынып жатқанда осы қатынастарды тиімді реттейтін және мемлекеттің меншігі мен активтерінің тиімді пайдалануын қамтамасыз ететін және жүйелі түрде басқаруды жүзеге асыратын біртұтас заң әлі қабылданбаған. Мысал ретінде Украинаның 2006 жылы қабылдаған «Мемлекеттік меншік объектілерін басқару туралы» Заңын келтіруге болады. Бұл Заң мемлекеттік меншікті басқарудың құқықтық негізін қалыптастырады.

Қазақстанда мемлекеттік меншікті басқаруда атқарушы билік органдарының, оның ішінде Үкіметтің мемлекеттік меншікті басқаруға байланысты өкілеттіліктері ҚР Конституциясы мен Үкімет туралы Конституциялық заң және Азаматтық кодексте жалпылама түрде бекітілген. Осыған байланысты Қазақстан Республикасы Конституциясының 66-бабы 4) тармақшасына ресми түсіндірме беру туралы 1999 жылғы 17 наурызда Конституциялық кеңестің қабылдаған қаулысы бар. Республика Конституциясының 66-бабы 4) тармақшасына ресми түсіндірме берілуін, онда «мемлекеттік меншікті басқаруды ұйымдастырады» деген Конституциялық норманың заңдық мазмұны Үкіметке мемлекеттік меншік құқығы субъектісі өкілеттігін беруді білдіре ме деген сұраққа жауап беру бойынша өтініш берілген. Үкіметтің мәртебесін анықтайтын акт Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы» конституциялық заңы болып табылады. Аталған заңның 9-бабының 8) тармақшасы Үкімет «мемлекет меншігін басқаруды ұйымдастырады, оны пайдалану жөніндегі шараларды әзірлейді және жүзеге асырады, Қазақстан Республикасы аумағында мемлекеттік меншік құқығын қорғауды қамтамасыз етеді» деп белгіленген. Бұл ретте Үкіметтің құзыретіне жататын «мемлекет меншігін басқару» ұғымын мемлекеттік мүлік меншік иесінің заңдылығын Қазақстан Республикасының атынан заң шеңберінде жүзеге асыру деп түсіну қажет. Үкіметке бұл заңды құқықтар «Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы» Конституциялық заң қабылданған сәттен бастап берілген. Сөйтіп, Қазақстан Республикасының өзі мемлекеттік меншік иесі болып табылады, ол заң актісінде Үкіметтің өкілеттігін анықтай отырып, мемлекеттік мүліктің меншік иесі ретінде оған иелену, пайдалану және билік ету құқығын береді [25]. Жалпы алғанда ҚР Конституциясына берілген түсінік Үкіметтің өкілеттілігін ғана анықтап қояды. Ал атқарушы билік органдардың мемлекеттік меншікті басқаруға байланысты құзыреттерінің шектері заңнамада анықталмаған.

Мемлекеттік меншікті басқаруға байланысты қабылданатын заң мемлекеттік органдардың мемлекеттік мүлікке байланысты құқықтары мен міндеттерін анықтауы қажет. ҚР Конституциясы

мен конституциялық заңдарына сай мемлекеттік меншікті басқаратын субъектілер тобы анықталған, бірақ «мемлекеттік меншікті басқару» түсінігінің мазмұны ашылмаған. Мемлекеттік органдардың басқару саласында жіберген қателіктері мен мемлекеттік меншіктен айырылуға себеп болған жағдайларды қандай жауапкершілік туындайтыны анықталмаған. Сондықтан әсіресе ұлттық қауіпсіздікті және еліміздің экономикалық мүдделерін қорғауды қамтамасыз ету мақсатында атқарушы биліктің стратегиялық меншік нысандарын жекешелендіруге байланысты құқықтарын шектеп, оларды тек халық өкілдерінің қатысуымен шешу жолдарын анықтау нормаларын бекіту керек.

Меншік саласындағы мемлекеттің басқару қызметінің тиімділігін арттыру мақсатында және экономикадағы дағдарыс жағдайлары мен ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз ету үшін жеке меншікті мемлекеттендіруге байланысты нормалар мемлекеттің меншікті басқарудың тиімділігін арттырады. Жеке меншікті мемлекеттендіру жекешелендіру сияқты нарықты экономиканы мемлекеттік реттеудің құралы болып, дүниежүзілік қауымдастық мемлекеттерімен жиі қолданылатын механизм қызметін атқарады. Бірақ әр мемлекет жеке меншікті мемлекеттік меншікке айналдыру механизмін қолдануы жиілігі әр түрлі болып келеді. Батыс Еуропа елдерінде өткен жүз жылдықта жиірек қолданылса, АҚШ-та өте сирек кездеседі және олардың көлемі төмен. Бірақ аталмыш мемлекеттердің барлығында да меншікті мемлекеттендіру процедурасы қатаң түрде анықталып, бекітілген [26].

Ресей ғалымы Т.Ю.Жмакинамен келісе отырып, Қазақстан Республикасының дағдарыстан шығу бағдарламасына сай жылдам мерзімде жеке меншікті мемлекеттік меншікке айналдыру механизмін реттейтін заң қабылдау қажет. Бұл заңның негізгі көрінісі ҚР Конституциясының 26-бабының 3-тармақшасында «Соттың шешімінсіз ешкімді де өз мүлкінен айыруға болмайды. Заңмен көзделген ерекше жағдайларда мемлекет мұқтажы үшін мүлкінен күштеп айыру оның құны тең бағамен өтелген кезде жүргізілуі мүмкін» делінген. Конституцияда көзделгендей, жеке меншікті мемлекеттік меншікке айналдыруға байланысты барлық мемлекеттердің алдында тұрған келесі өзекті мәселелерді шешуі керек:

1. Қоғамға қажетті және ұлттық-мемлекеттік қауіпсіздікті қамтамасыз етуде стратегиялық маңызы бар салаларды (атом-энергетикалық, коммуникациялық, көлік т.б.) сақтап қалу міндетін шешу.
2. Ғаламдандыру жағдайында мемлекеттің экономикалық егеменділігін сақтап қалуын қамтамасыз ететін салалардан шетел капиталын шығару.
3. Еліміздің экологиялық қауіпсіздігін қамтамасыз ету.
4. Экстремалды жағдайларды (Қазақстан мен ТМД елдерінде кездесетін жағдай) банктер мен қаржылық-несиелік ұйымдардың қаржы ресурстарының қолдануына бақылау жасау және табысты мемлекет территориясынан заңсыз шығаруға жол бермеу.

Елдің әлеуметтік-экономикалық дамуының және нарықты экономикалық жүйенің әрекет етуіне мемлекеттік меншік үлкен ықпал етсе де, негізгі элементі, дегенмен, жеке меншік болып саналады. Сонымен, мемлекеттік меншік институтының конституциялық-құқықтық реттелу мәселесіне жүргізілген зерттеу нарықты экономикасы дамыған Еуропа мемлекеттерінің конституцияларында мемлекеттік меншік институтын жоққа шығармай, оның тиімділігін арттыру бойынша міндеттерді бекітуді байқаймыз.

Әдебиеттер тізімі

1. Гребенников В.В. Институт собственности в условиях рыночной экономики и социального государства. — М.: Манускрипт, 1996.
2. Конституционное регулирование экономики: мировой опыт / В.Май, В.Новиков, Т.Дробышевская, В.Ступин. — М.: Март, 2000 // www.iet.ru
3. Қазақ Советтік Социалистік Республикасының 1978 жылғы Конституциясының 2-тараудың 10-бабы / Қазақстан: мемлекеттік кезеңдері. Конституциялық актілер — Қазақстан: этапы государственности. Конституционные акты / Құраст. Ж.Бәйішев. — Алматы: Жеті жарғы, 1997. — 496 б.
4. Конституция РФ//www.consultant.ru
5. Конституция Азербайджанской Республики // www.vescc.com
6. Конституция Кыргызской Республики // www.president.kg
7. Конституция Украины, принятая 28 июня 1996 года // www.president.gov.ua
8. Суханов Е.А. Право собственности в современной России. — С. 772 / Цит. по Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. — М.: ОАО Изд. дом «Городец», 2004.
9. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве: Учеб.-практ.пособие. — М.: Дело, 2002. — С. 163–165.
10. Кутафин О.Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. — М., 1985. — С. 152.

11. Конституция Итальянской Республики // www.italia-ru.it
12. Конституция Японии, вступившая в действие 3 мая 1947 г. // www.cultline.ru
13. Конституции и законы стран. Конституция Чешской Республики // constitutions.ru
14. Конституция Словении // www.goslovenia.ru
15. Конституция Дании // www.countries.ru
16. *Андреева Г.Н.* Конституционное право зарубежных стран: Учеб. — М.: Эксмо, 2005. — С. 262.
17. Конституция Испании // vivovoco.rsl.ru
18. Мексиканские Соединенные Штаты: Конституция и законодательные акты / Ред. кол.: В.А.Туманов (пред.) и др. / Пер. с исп. В.В.Безбаха и др. / Под ред. Ф.А.Оганезова. — М.: Прогресс, 1986. — 480 с.
19. Конституции и законы стран. Конституция Республики Болгарии // constitutions.ru
20. Конституции и законы стран. Конституция Республики Молдова // constitutions.ru
21. *Андреева Г.Н.* Муниципальная собственность в современных конституциях зарубежных стран // Местное право. — 2002. — № 9, 10. — С. 35.
22. Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі // www.akorda.kz
23. *Хавина С.А.* Трансформация отношений собственности и социализация экономики в последней четверти XX в. // Собственность в XX столетии. — С. 564.
24. 2008 жылдың қорытындысы бойынша Мемлекеттік мүлік және жекешелендіру комитеті қызметінің нәтижелері туралы ақпарат // www.minfin.kz
25. Қазақстан Республикасы Конституциясының 66-бабы 4) тармақшасына ресми түсіндірме беру туралы Қаулы Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесі 1999 жылғы 17 наурыз N 4 // www.constcouncil.kz
26. *Жмакина Т.Ю.* Конституционные основания публичной собственности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 — Конституционное право. Муниципальное право. — М., 2007. — С. 15.

УДК 349.6 (574)

Ж.С.Елюбаев

Евразийское подразделение корпорации «Шеврон», Алматы

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПОНЯТИЯ ОТХОДЫ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН*

Мақалада «өндіріс қалдықтары» мен «тұтыну» ұғымдарын түсіндіру турасындағы заңнамалық ережелер талданған. Қалдықтар туралы нормативтік-құқықтық актілердің жиі өзгеруі қалдықтарды басқарудағы қатынастарды реттейтін заңнаманы жетілдіруге қатысты емес, ал осындай өзгертулерді бастап жүрген мемлекеттік органдардың әрекеті, ең әуелі, қалдық орналастырудың міндетті ақысын көбейтуге арналған деп айтылады. Әр түрлі нормативтік-құқықтық актілердің ережелерін салыстырмалы талдау негізінде осы жұмыстың авторы олардың қайшылықтарын көрсетіп, заңнаманы шынымен жетілдіруге бағытталған нақты ұсыныстарды алға тартып отыр.

The subject of this paper is the review of the legislative provisions with respect to the interpretation of the concept of industrial and consumption wastes. It is noted that frequent amending of the regulatory legal acts pertaining to wastes is not aimed at improving legal acts regulating wastes management relations, and the initiatives of the governmental authorities with regard to such amending are first of all aimed at increasing obligatory payments for placement of wastes. Based on the comparative analysis of different regulatory legal acts, the author of the paper points out to their discrepancies and provides specific suggestions concerning real improvement of the legislation.

Вопросы защиты окружающей среды, минимизации вредного воздействия на нее различных антропогенных факторов имеют важное общественное и государственное значение. В этой связи приобретает актуальность правильная трактовка и уяснение терминов, содержащихся в законодательстве Республики Казахстан по вопросам размещения и хранения отходов, поскольку единообразная интерпретация этих понятий способствует формированию законной и справедливой правопримени-

* Все исключительные авторские права на данную работу принадлежат Ж.С.Елюбаеву.