

О развитии правовых основ социального предпринимательства в Казахстане

1. В течение 2020 - 2023 годов одним из фокусов моего исследования было формирование правовых и организационных основ для социального предпринимательства в Казахстане.

Обращение к этой теме началось в момент, когда в Казахстане еще не существовало никаких правовых основ для социальной экономики (*social esopotu*, как этот термин сегодня известен в соответствующих источниках демократических государств с рыночной экономикой), хотя некоторые крупные компании и общественные организации продвигали идею социального предпринимательства и поддерживали частные инициативы, которые считали себя социальными предпринимателями (в ряде случаев обоснованно считали, в других ситуациях путали социальную ответственность и даже обычную благотворительность с социальным предпринимательством).

В июне 2021 года Предпринимательский кодекс был дополнен 4-мя статьями новой Главы 6-1, определившими понятие и критерии социального предпринимательства, закрепившими классификацию социальных предпринимателей и необходимость ведения реестра субъектов социального предпринимательства, которыми могут быть индивидуальные предприниматели и юридические лица любого вида и любой организационно-правовой формы, которые своей деятельностью решают закрепленные в Кодексе задачи.¹ Одновременно с этим в другие законодательные акты были внесены дополнения, предусматривающие некоторые налоговые преференции, а также особенности в условиях и порядке приобретения прав на землю и иное имущество, используемое в процессе деятельности субъектов социального предпринимательства.

Примечательно, что после формирования первого реестра субъектов социального предпринимательства после января 2022 года в него было включено в десятки раз меньше индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, чем отражалось в различных списках социальных предпринимателей, формировавшихся по частной инициативе различными организациями до указанного дополнения Предпринимательского кодекса упомянутой Главой 6-1 (статьи 79-1 – 79-4); более того, значительное

¹ См. Закон Республики Казахстан 24 июня 2021 г. № 52-VII «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам предпринимательства, социального предпринимательства и обязательного социального медицинского страхования».

большинство тех, кто считал себя социальными предпринимателями до этих законодательных новелл, я не смог найти в сформированном на основании вступивших в силу правовых норм реестре субъектов социального предпринимательства.

Тем не менее, в течение этого времени я выступил на двух международных конференциях в Алматы с докладами о развитии правовых основ для социального предпринимательства и организационно-правовых формах социальных предприятий в Казахстане, в частности, в рамках 20th *International Scientific Conference of the Center for Public Finance of Central and Eastern Europe* (Алматы, 23 - 24 сентября 2021) и Международной научно-практической конференции (в рамках ежегодных цивилистических чтений), посвященной 80-летию со дня рождения академика НАН РК, доктора юридических наук, профессора Сулейменова Майдана Кунтуаровича (г. Алматы, 30 сентября – 1 октября 2021 г.).²

Окончательные результаты этого исследования были опубликованы в 2023 году в американском журнале,³ а также в качестве отдельной главы в коллективной монографии, изданной авторитетным кембриджским издательством *Intersentia* в Великобритании.⁴

Упомянутая книга является результатом коллективного труда десятков экспертов из разных стран мира, организованных и объединенных редакторами и соавторами этой книги профессорами *Dana Brakman Reiser* и *Steven A. Dean*, а также *Giedre Lideikyte Huber*, и посвящена сравнительно-правовому анализу такого правового феномена, как право социальных предприятий.

Как подчеркивается в предлагаемом издательством описании того, чему посвящена указанная монография, в ней рассматривается широкая

² С содержанием этих выступлений, как и с предложениями о необходимости и способах восприятия концепции социального предприятия, можно ознакомиться в следующих публикациях: Karagussov F., *Organizational Legal Forms for Social Entrepreneurship in the Republic of Kazakhstan* (DOI: 10.15290/ipf.2022.05), In *Investments and Public Finance*, Moroz S.P. and Zawadzka-Pak U.K., eds., Białystok, Femida 2 (2022), p. 55 – 68 (electronic version at: <https://centeroffinance.org/storage/page/58/file/130/download/9cc9ca22>); Карагусов Ф., Организационно-правовые формы социального предпринимательства в Республике Казахстан. В *Гражданское право в эпоху трансформации общественных отношений: Материалы международной научно-практической конференции. (в рамках ежегодных цивилистических чтений), посвященной 80-летию со дня рождения академика НАН РК, доктора юридических наук, профессора Сулейменова Майдана Кунтуаровича (г. Алматы, 30 сентября – 1 октября 2021 г.)*, отв. ред. М.К. Сулейменов, Алматы, 2022, с. 210 – 231 (электронная версия: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39688544#pos=6;-106); Карагусов Ф., О необходимости проведения реформы системы юридических лиц и восприятия концепции социальных предприятий в Республике Казахстан, в *Республиканский юридический научно-практический журнал «Фемида»*, 2021 г., № 7 (307), с. 21 – 34 (электронная версия: <https://zanmedia.kz/storage/2021/07/femida2021-7.pdf>).

³ Karagussov, F. (2023). Legal Forms for Social Entrepreneurship in the Republic of Kazakhstan (<https://doi.org/10.33423/jmpp.v24i4.6649>). *Journal of Management Policy and Practice*, 24(4)6 p. 18 – 27. (electronic version at: <https://articlegateway.com/index.php/JMPP/article/view/6649/6281>).

⁴ См. *Social Enterprise Law: A Multijurisdictional Comparative Review*. Brakman Reiser D., Dean S., Lideikyte-Huber G., eds., 1st edition. INTERSENTIA Publishers, 2023, xviii + 716 p.

категория предприятий, которые своей деятельностью размыывают границы между чистым альтруизмом и корыстным интересом их владельцев; а представленный в книге анализ основан на исследованиях правовых экспертов, в которых подробно описывается особенности совершенно разных правовых контекстов, в рамках которых социальные предприятия существуют в разных странах.

2. Сам сравнительно-правовой анализ осуществлен упомянутыми редакторами издания, и в его содержании выделяется несколько блоков рассмотренных аспектов.

Это рассмотрение начинается с объяснения той ключевой роли, которую культурные, политические и правовые основы играют в определении роли социального предпринимательства и сферы действия законодательства о социальном предпринимательстве.

Специальное внимание уделено сравнению и противопоставлению невероятного разнообразия подходов к регулированию социального предпринимательства и формированию правового статуса социальных предприятий в разных правовых системах.

Отдельно в монографии анализируется столь же широкий спектр стимулов, разработанных в разных странах для поощрения социального предпринимательства. Кроме того, в ней подробно обсуждаются вопросы о том, как правительства стремятся контролировать подотчетность и прозрачность социальных предприятий, работающих в их юрисдикции.

Особый акцент в книге сделан на том, что, как выяснилось из содержания включенных в монографию (в качестве ее отдельных глав) национальных и специальных отчетов, законы о социальном предпринимательстве по всему миру дают совершенно разные ответы на такой важный вопрос, как пределы распоряжения активами, служащих источником финансирования деятельности социальных предприятий (ограничение в распоряжении ими). В частности, отмечено, что юрисдикции занимают диаметрально противоположные позиции в отношении того, следует ли разрешить социальным предприятиям распределять свои активы среди их инвесторов. Причем выбор относительно того, как решать этот вопрос, является лишь одним из компонентов того вызова, который требует ответа от национальных законодателей в рамках решения задачи по созданию специализированных правовых форм, идентификации и сертификации социальных предприятий.

Предполагается, что все эти сравнительно-правовые дискуссии, содержащиеся в монографии, вместе с глубоким содержанием включенных в ее состав национальных и специальных докладов, обозначают подходы к тому, каким может быть ландшафт законодательства о социальном предпринимательстве в глобальном масштабе.

3. Авторы этого сравнительно-правового исследования отмечают, что само социальное предпринимательство до сих пор остается загадкой.

Однозначного определения этого термина не существует, поскольку социальные предприятия, учрежденные как для получения вознаграждений отдельными частными лицами, так и для создания общественных благ, не поддаются простой категоризации. Существующее множество возможностей и вариантов такой деятельности порождает недоразумения при применении средств правового регулирования, как и усложняет построение успешного социального предприятия.

Тем не менее, посредством законодательства о социальном предпринимательстве реализуется стремление дать этим гибридным организациям возможность встать на ноги, привлекая государственный и частный капитал, необходимый для процветания. Но чтобы добиться успеха, социальные предприниматели и их инвесторы должны доверять друг другу, не хвататься за то, чтобы получить от этого прибыль. С учетом этого и формируется законодательство о социальном предпринимательстве, призванное укрепить это доверие, позволяя предприятиям обращаться к рынкам для привлечения частного капитала, необходимого им для превращения блестящих идей в жизненно важный, растущий бизнес, ориентированный на социально значимую миссию предприятия. И именно в этом контексте доверие (или его отсутствие) имеет решающее значение для социального предпринимательства.

4. Как уже отмечалось, и редакторы указанной монографии это подчеркивают, проведенное ими глобальное сравнительно-правовое исследование основано на работе и знаниях экспертов в области права социального предпринимательства с шести континентов, каждый из которых подробно описывает то, что уже предпринято для формирования и сохранения доверия к социальному предпринимательству и так называемым социальным инвесторам в своем конкретном национальном контексте.

В своих главах данной монографии национальные эксперты описали, как их юрисдикции понимают концепцию социального предприятия, отрасли, в которых эти предприятия работают, и что отличает применяемые в их странах бизнес-модели социального предпринимательства. В совокупности содержание этих глав представляет собой чрезвычайно богатый набор данных, из которых почерпнуты идеи для сравнительно-правового исследования редакторов данной монографии

5. При этом, источниками идей для сравнительного анализа, проведенного редакторами монографии, помимо упомянутых страновых отчетов национальных экспертов, послужили два специальных исследования, которые также могут представлять большой интерес для развития правовой мысли, законодательства и административных практик в области социального предпринимательства в Казахстане.

Первым из них является специальный доклад, в качестве отдельной главы посвященный Европейскому Союзу (ЕС). В нем предлагается анализ

и описание используемых решений с позиций региональной интеграции и перспективы. Сейчас является общепризнанным, что ЕС и его государства-члены первыми стали лидерами в признании потенциала социальных предприятий. Они предприняли смелые усилия по содействию законодательным изменениям во всех странах, чтобы охватить социальное предпринимательство. И именно поэтому опыт ЕС и участвующих в нем государств может служить источником как вдохновения, так и обобщенного опыта в регулировании соответствующих отношений в только формирующемся в Казахстане законодательстве о социальном предпринимательстве.

Не менее интересен и второй специальный доклад, в котором предлагается критическая точка зрения. В частности, в нем показывается, как усилия по принятию специализированных правовых форм социального предпринимательства могут нарушить траекторию развития национального законодательства, в том числе в случае принятия теории корпоративных заинтересованных сторон в более широком смысле. Так, например, и в других исследованиях по данной теме отмечается преимущественно осторожное отношение к законодательному допущению использования традиционных корпоративных форм предпринимательства (в частности, обществ с ограниченной ответственностью и акционерных компаний).⁵

6. В монографии подчеркивается, что в контексте содержащегося в ней сравнительно-правового исследования исключительно важным становится аргумент о том, что официальная правовая трансплантация из одной юрисдикции в другую может быть вредной.

Этот вывод касается всех аспектов права о социальных предприятиях, от юридически значимой дефиниции до создания системы мер по стимулированию и сертификации социального предпринимательства, а также регулирования организационно-правовых форм социальных предприятий.

В данном случае, примечательна настороженная реакция академика М.К. Сулейменова по поводу высказанного мной предложения о целесообразности рассмотрения вопроса о применимых для социального предпринимательства организационно-правовых форм.⁶ При этом он вполне определенно высказался об отсутствии необходимости в создании специальных организационно-правовых форм социального предприятия, которые могут, по его мнению, функционировать в качестве и

⁵ См. Fleischer H. & Pendl M. The Law of Social Enterprises: Surveying a New Field of Research (Law Working Paper N° 736/2023, October 2023). P. 14. http://ssrn.com/abstract_id=4609716.

⁶ См. Карагусов Ф. *Организационно-правовые формы социального предпринимательства в Республике Казахстан*. С. 220 – 223.

коммерческих, и некоммерческих организаций.⁷ Такой подход имеет место наряду с другими точками зрения по данному вопросу.⁸

В то же время я выступаю сторонником точки зрения о том, что для социального предпринимательства должна быть создана специальная организационно-правовая форма или формы (пусть и «новая форма компании»⁹), и осознаю, что для этого потребуются пересмотр закреплённой в Гражданском кодексе классификации юридических лиц и перечня допустимых организационных форм для юридических лиц соответствующего (нового) вида, а также отказ от допущения использовать форму индивидуального предпринимателя (как это сейчас предусмотрено казахстанским законодательством).¹⁰

Если бы продолжала действовать норма принятого на закате советского государства Закона еще Казахской ССР о хозяйственных товариществах, согласно которой целью создания хозяйственного товарищества (в том числе и АО) определялось «осуществление различных видов хозяйственной деятельности для удовлетворения своих и общественных потребностей»,¹¹ то я бы как-то мог согласиться с мнением академика М.К. Сулейменова.

Однако же действующий Гражданский кодекс Республики Казахстан определенно указывает, что любое предпринимательство осуществляется под риск и имущественную ответственность предпринимателя и направлено только на получение чистого дохода (пункт 1 статьи 11), а ведение предпринимательства осуществляется преимущественно коммерческими юридическими лицами, отличающимися от некоммерческих лиц тем, что последние могут осуществлять предпринимательскую деятельность только для достижения объявленных ими общественно-значимых целей деятельности (статья 34).

В то же время, следует помнить, что целью создания социального предприятия является трудовая и/или социальная интеграция социально уязвимых граждан, позволяющая им самостоятельно содержать себя и решать вопросы материального обеспечения своей жизни. У них – своя система рисков, у них не может быть декларируемой капиталистической цели получения предпринимательского дохода (именно как цели); и они

⁷ См. Сулейменов М.К. Социальное государство и гражданское право. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33041114&pos=6;-109#pos=6;-109

⁸ См. Fleischer H. & Pendl M. Цит. соч; С. 2, 10 и 22 - 23.

⁹ См. Fleischer H. & Pendl M. Цит. соч; С. 22.

¹⁰ См. Karagussov F. *Legal Forms for Social Entrepreneurship in the Republic of Kazakhstan*.

¹¹ См. Закон Казахской ССР «О хозяйственных товариществах и акционерных обществах» от 21 июня 1991 г. (п.1 ст.1), <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z910002900>

нуждаются в том, чтобы государство и общественные институты содействовали им в том, как они создаются и действуют. Поэтому не просто организационно-правовые формы коммерческих организаций, но и вообще существующее регулирование их деятельности (даже с какими-то предусмотренными для социальных предприятий отдельными изъятиями и льготами) не представляют собой эффективной основы для ведения социального предпринимательства.

Также не является целесообразным закрепление того, что социальный предприниматель целью своей деятельности имеет решение социальных, культурных или иных общественно-значимых задач. Это не может быть целью создания и деятельности социального предприятия. Поэтому использование организационно-правовых форм некоммерческих организаций для социального предпринимательства не просто не целесообразно, но и не допустимо.

7. Я являюсь автором включенного в монографию национального отчета (отдельной главы) относительно правового статуса социальных предприятий и регулирования социального предпринимательства в Казахстане.¹² Содержание этой главы включает в себя рассмотрение всех вышеуказанных аспектов, как и содержание всех остальных национальных отчетов.

В написанной мной главе отмечается, что понятие «социального предприятия» пока еще не получило своего развития в казахстанской правовой теории, и лишь недавно появились в законодательстве нормы, направленные на регулирование социального предпринимательства

При этом практика социального предпринимательства зарождается в Казахстане с начала 2010-х годов, однако любая квалификация бизнеса как социального предприятия до недавнего времени основывалась только на общем понимании и общественном консенсусе. Соответственно, до 2022 года никаких официальных данных о количестве социальных предприятий или их видах деятельности, географическом присутствии, бизнес-моделях, организационных формах и другой важной информации не существовало. Различные неофициальные оценки дали весьма разрозненные результаты, например, от 152 до примерно 500 социальных предприятий, действовавших в нашей стране в 2019 году.

В 2021 году в Казахстане начала формироваться правовая основа для социального предпринимательства, а вскоре после этого, в начале 2022 года, был сформирован официальный Реестр субъектов социального предпринимательства. В 2023 году компетенция по регулированию отдельных аспектов социального предпринимательства была передана от Правительства Республики Казахстан в уполномоченное министерство.

¹² См. Karagussov F. Social Enterprises In Kazakhstan, in *Social Enterprise Law: A Multijurisdictional Comparative Review*, p. 369 – 388.

8. Таким образом, в настоящее время правовая база развития социального предпринимательства в Казахстане очень проста и находится на ранней стадии формирования. Более того, даже она требует существенного пересмотра.

В частности, разделяя вышеизложенную позицию авторов опубликованной издательством *Intersentia* монографии относительно предназначения любого национального законодательства о социальном предпринимательстве, я также считаю, что суть социального предпринимательства заключается в том, что оно осуществляется особыми субъектами – социальными предприятиями, которые ведут хозяйственную деятельность, направленную на получение дохода для финансирования потребностей жизни и развития для своих работников и не перекладывая бремя содержания социально уязвимых граждан на государство или иные общественные институты. Социальные предприниматели сами организуют свою деятельность и сами себя содержат. На них не распространяются нормы о социальной ответственности бизнеса; они сами являются объектом социальной поддержки со стороны государства, которое должно создать для них условия, позволяющие самостоятельно зарабатывать на свою жизнь собственным трудом и/или трудом своих работников.

По сути, перечисляемое в статье 79-2 Предпринимательского кодекса как задачи социального предпринимательства, должно быть задачами социального государства по созданию условий, при которых ограниченные в своих возможностях граждане могут иметь широкий доступ к своей социальной и трудовой интеграции, снизить зависимость от сторонней помощи, получить большую самостоятельность для организации собственного благополучия. В частности, социальное предпринимательство само по себе сегодня еще не является нормой, но пока представляет инновацию во взаимоотношениях государства и граждан. Поэтому предусмотренная в подпункте 1) статьи 79-2 Предпринимательского кодекса задача внедрения социальных инноваций не может быть задачей (по сути, возлагаемой на них обязанностью) субъектов социального предпринимательства. Аналогичное отношение касается и двух других задач, некорректно адресованных социальным предпринимателям вместо государственного аппарата.

Инновационная и высокая общественная значимость социального предпринимательства обуславливает и внедрение особых организационных форм для успешной деятельности социальных предпринимателей. Как указывалось выше, возложение на самих социальных предпринимателей то, что должно быть содержанием государственной политики, не является корректным и не направлено на содействие реализации функции современного социального государства.

Представляется необходимым, чтобы была разработана и реализована продуманная и последовательная государственная политика по содействию

развитию социального предпринимательства с тем, чтобы социальный бизнес действительно представлял (вместе с деятельностью государственных и частных компаний, а также неправительственных организаций) заметный сектор национальной экономики, способствуя ее силе и устойчивости.

Соответствующее развитие социального предпринимательства должно основываться на системной и прочной правовой базе, обеспечивающей эффективную трудовую и/или социальную интеграцию лиц из уязвимых групп населения. Такое развитие должно также способствовать снижению уровня иждивенческого поведения граждан по отношению к государству и способствовать их более активному участию в организации собственной жизни.

9. Целесообразным видится, чтобы законодательная деятельность в этом направлении начиналась с пересмотра концепции юридических лиц, содержащейся в Гражданском кодексе. Важно найти место социальным предприятиям как отдельному виду юридического лица, наряду с коммерческими и некоммерческими организациями. В эту новую категорию следует включить фирмы, которые на регулярной и систематической основе осуществляют прибыльную экономическую деятельность, эффективно способствуя трудовой и/или социальной интеграции уязвимых или обездоленных людей, а также улучшению условий их жизни.

Кроме того, было бы правильным, чтобы в Гражданском кодексе были перечислены допустимые организационно-правовые формы для субъектов социального предпринимательства (ССП) посредством установления короткого и закрытого перечня. Такие формы должны не только способствовать развитию социальных предпринимателей, но и позволять сохранять их социальную миссию в долгосрочной перспективе.

10. Система государственной поддержки социального предпринимательства также должна развиваться.

Конечно, учитывая небольшой промежуток времени с момента законодательного признания концепции социального предпринимательства и объявления комплекса государственной поддержки социальных предприятий, очень сложно оценить актуальность и эффективность уже предусмотренных мер поддержки, как и реальный эффект социального предпринимательства на сегодня применительно к социально-экономическому развитию Казахстана.

По-видимому, сейчас это обусловлено, главным образом, отсутствием актуальных и надежных статистических данных, аналитики, официальных или общепризнанных методологий и инструментов оценки воздействия, а также из-за низкого уровня осведомленности государственных органов, простых людей и бизнеса о самом значении и значении социального

предпринимательства и его преимущества как для отдельного человека, так и для общества

Но, несомненно, для решения этой задачи потребуется создание эффективной методологии и системы оценки деятельности субъектов социального предпринимательства, их соответствия заявленным целям и методам осуществления деятельности. Эти усилия предполагают создание системы государственного и частного мониторинга деятельности и воздействия социального предпринимательства, охватывающей как отдельные ССП, так и сектор социального предпринимательства в целом.

11. Развитие концепции «социального финансирования» или «социальных финансов», известной в Европейском Союзе, также будет полезным. Создание структуры для стимулирования тех, кто готов создавать новые социальные предприятия или увеличивать свое участие в существующих ССП, представляется целесообразным.

В ранее опубликованной работе я предложил вывод о том, что сама идея признаваемой национальным правом порядком социальной экономики, сама суть социального предпринимательства обуславливают развитие такой новой концепции и системы отношений, как социальные финансы (*social finance*) в качестве источника финансирования деятельности социальных предприятий.¹³ В Казахстане уже есть не особо развитая практика выпуска так называемых социальных облигаций, и в проекте закона о рынке капитала мы закладываем дефиницию социальных облигаций как инструмента рынка капиталов, а также пока очень общие правила их выпуска и обращения. Но развитие таксономии, рыночной инфраструктуры, способов надлежащего использования полученного социального финансирования, как и решение множества других связанных вопросов ждет своего часа.

И в целом это должно помочь перевести финансирование социального бизнеса с преимущественно грантового финансирования на иные способы привлечения необходимых средств. Следует поощрять разнообразие моделей финансирования деятельности социальных предприятий и различных категорий частных поставщиков финансовых средств (с использованием разных инструментов) для поддержки жизнеспособности и обеспечения устойчивости ССП. Чрезвычайно важным является создание эффективной системы, позволяющей выявлять и предотвращать злоупотребления в деятельности ССП при использовании ими средств социального финансирования, так называемого «*social washing*».

Но в первую очередь, конечно же, необходимо обеспечение условий для того, чтобы социальные предприятия могли стабильно и устойчиво получать доход в результате своей деятельности.

*

¹³ См. Karagussov F. *Organizational Legal Forms for Social Entrepreneurship in the Republic of Kazakhstan*.

Таким образом, очевидно, что в Казахстане имеет место потребность в создании надлежащих условий для социального предпринимательства, и ожидания (как людей, так и бизнеса) от дальнейших усилий государства по разработке значимой правовой и организационной базы, похоже, остаются очень высокими. В дальнейшем развитии и совершенствовании законодательства о социальном предпринимательстве в Казахстане большое значение имеет опыт зарубежных стран по созданию благоприятной среды для социального предпринимательства.

21 октября 2026 г.