

29.01.2024

## Особенности института «право народа Казахстана на природные ресурсы»

**Идрышева Сара Кимадиевна**

Д.ю.н., Emeritus Professor Департамента частного права  
Университет КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева

Статьей 6 Конституции Республики Казахстан с июня 2022 г. введена норма о принадлежности природных ресурсов народу Казахстана (п.3). О том, что природные ресурсы принадлежат народу именно на праве собственности, уточняется в следующих нормах данного пункта:

«От имени народа *право собственности* осуществляет государство.

При этом осуществление *права собственности* государством реализуется через режим государственной собственности в интересах народа Казахстана.»

В предыдущей статье вопросы реализации новеллы о принадлежности народу природных ресурсов рассмотрены нами в основном сквозь призму права народа на владение и пользование чужим имуществом: принадлежащими другим лицам на титульном праве земельными участками, естественными водоемами, объектами растительного мира, лесными угодьями и т.п. При этом было отмечено, что из содержания права собственности «не все три элемента могут быть непосредственно реализованы собственником (народом)», имея в виду, что, например, правомочие распоряжения принадлежащими ему ресурсами народ Казахстана непосредственно (своими действиями, по своему усмотрению) реализовать не может (кроме права собственности на земельные участки)<sup>[1]</sup>. Согласно императивным нормам статьи 6 Конституции РК, данное правомочие реализуется только государством, причем «через режим государственной собственности».

В этой связи полагаем, что реализация народом правомочий собственника природных ресурсов (владение, пользование, распоряжение) может осуществляться не только непосредственно, но и опосредованно. Вместе с тем государство должно «осуществлять» право собственности народа не только «от имени народа», но и, в первую очередь, «в интересах народа». Представляется, что «в интересах народа» включает в себя владение, пользование и распоряжение природными ресурсами государством с должной осмотрительностью, заботливостью, экономичностью, обеспечением сохранности, воспроизводства природных ресурсов, их доходности и др.

В предыдущей статье нами было сказано о неэффективном распоряжении природными ресурсами со стороны государства в лице его уполномоченных органов и местной администрации. К сожалению, всё чаще достоянием общественности становятся множественные подтверждения данного тезиса. В их числе можно назвать передачу в собственность либо постоянное землепользование физическому лицу огромных участков лесных угодий в горах под Алматы (например, «Үшқоңыр»)<sup>[2]</sup>; настойчивое стремление местного и центрального государственного органа по предоставлению права на открытую разработку месторождений золота с использованием цианидов в с. Маралды Восточно-Казахстанской области<sup>[3]</sup>, и т.д.

Одним из механизмов понуждения государства к соблюдению интересов народа при реализации правомочий владения, пользования и распоряжения природными ресурсами должен был явиться институт «общественных слушаний», предусмотренный статьей 73 Экологического кодекса РК и Правилами проведения общественных слушаний в редакции 2023 г.<sup>[4]</sup> Под общественными слушаниями Правилами понимается одна из форм общественного участия в принятии государственных и управленческих решений, затрагивающих вопросы охраны окружающей среды и устойчивого развития Республики

Казахстан, посредством открытых собраний, публичных обсуждений на Едином экологическом портале (далее - Портал). Не случайно, что данные Правила разработаны и утверждены Министерством экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан; они направлены на правовое регулирование отношений именно в сфере природных ресурсов и неразрывно связанных с ними вопросов экологии.

Однако в средствах массовой информации имеется немало сведений о формальном проведении общественных слушаний; о проведении их в интересах предпринимателей, а не народа, являющегося жителями того либо иного региона<sup>[5]</sup>. Законодатель оперирует термином «общественность», понимая под ним «одно или более чем одно физическое или юридическое лицо, некоммерческие организации, а также ассоциации, союзы или иные объединения»; а также «заинтересованная общественность» - это общественность, интересы которой затрагиваются или могут быть затронуты принимаемыми решениями по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая заинтересована участвовать в процессе принятия этих решений.

При этом как в Кодексе, так и в Правилах народу не предоставлено право инициировать проведение общественных слушаний. Инициаторами общественных слушаний могут быть только:

- инициатор намечаемой деятельности (предприниматель, коммерческая организация);
- местный исполнительный орган области, города республиканского значения, столицы;
- государственный орган-разработчик;

- организация, осуществляющая функции Бюро по наилучшим доступным техникам - в случае проведения общественных слушаний в отношении проектов справочников по наилучшим доступным техникам;

- некоммерческие организации, но только в случае проведения общественной экологической экспертизы.

Нам представляется, что народ посредством предусмотренных [Законом](#) «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» от 23 января 2001 года (до принятия закона о МСУ) механизмов должен иметь право инициирования общественных слушаний в отношении права владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, а также инициировать и подавать в суды групповые иски о признании недействительными либо расторжении сделок, совершаемых государством в отношении природных ресурсов, что требует внесения соответствующих дополнений в действующее законодательство.

В силу специфики реализации правомочий народа как собственника природных ресурсов, в соответствии со [ст.6](#) Конституции РК, контроль за соблюдением использования объектов и защита права собственности народа может осуществляться как непосредственно, так и опосредованно, посредством действий государства в лице его уполномоченных органов и местных органов власти.

Одним из ограничений правомочия пользования собственниками и иными титульными владельцами природных ресурсов является требование об их целевом использовании. Наиболее часто данное ограничение реализуется в отношении земельных участков. Так, в соответствии с [п/п 1\) п. 1 ст. 93](#) Земельного кодекса РК, использование земельного участка или его части с нарушением законодательства (неосвоение в течение установленного Кодексом срока, нецелевое использование) влечет административную ответственность, привлечение к которой осуществляется не самим народом, а органами государственной власти. Согласно [п. 2](#) этой же статьи Земельного кодекса РК, земельный участок или его часть, используемые с нарушением законодательства РК, после применения мер взыскания подлежат принудительному изъятию у собственника или землепользователя в порядке, предусмотренном [ст. 94](#) Земельного кодекса.

Кроме того, в соответствии с [п. 4 статьи 509](#) Налогового кодекса РК в отношении земельных участков, предназначенных для строительства объектов и не используемых в соответствующих целях или используемых с нарушением законодательства, установленные Кодексом базовые ставки налога увеличиваются в 10 раз с даты вручения уполномоченным органом письменного предупреждения собственнику или землепользователю о необходимости использования земельного участка по назначению и (или) устранения нарушения законодательства. [Пунктом 5 статьи 509](#) Налогового кодекса местным маслихатам на основании предложений акиматов предоставлено право повышать базовые ставки земельного налога, установленные [статьей 503](#) кодекса, на земли сельскохозяйственного назначения, не используемые в соответствии с земельным законодательством, но не более чем в 10 раз. Тем самым, и в сфере налоговых правоотношений государство обязано осуществлять полномочия владения и пользования принадлежащими народу природными ресурсами посредством предусмотренных налоговым законодательством механизмов воздействия на нарушителей.

Как отмечалось нами в предыдущей статье, нормы законодательных актов о природных ресурсах не содержат положений об ответственности за нарушения права народа на природные ресурсы. До настоящего времени речь идет только об ответственности за нарушение права государственной собственности. В том числе [Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях»](#) (далее - КоАП РК) содержит целый ряд норм, регламентирующих вопросы административной ответственности за нарушение законодательства в области природных ресурсов, но *только как за нарушение права государственной собственности*.

Так, [статья 139](#) предусматривает административную ответственность за нарушение *права государственной собственности* на недра в виде незаконного пользования недрами (за исключением подземных вод); совершение сделок, в прямой или скрытой форме нарушающих право государственной собственности на недра. [Статья 141](#) регламентирует ответственность за нарушение *права государственной собственности* на воды, в том числе за незаконный захват водных объектов, в том числе сброс сточных и других вод; незаконное водопользование, переуступку права водопользования, а также совершение других сделок, в прямой или скрытой форме нарушающих право государственной собственности на воды; забор воды с нарушением лимитов, превышение разрешенных объемов, несоблюдение установленных режимов водопользования, незаконное производство гидротехнических работ, нерациональное, нецелевое использование подземных и поверхностных вод, добытых или отведенных из водных объектов. [Статья 142](#) предусматривает ответственность за нарушение *права государственной собственности* на леса, в том числе за куплю-продажу, дарение, залог, незаконное занятие и обмен участков лесного фонда, а также незаконную переуступку права осуществления лесных пользований. [Статья 143](#) предусматривает административную ответственность за нарушение *права государственной собственности* на животный и растительный мир, выраженное в виде незаконной переуступки права пользования объектами животного мира, а также совершение других сделок, в прямой или скрытой форме нарушающих *право государственной собственности* на животный мир, а равно незаконное пользование объектами животного мира в заповедниках и на других особо охраняемых природных территориях, на пользование которыми требуется получение разрешения; за незаконную переуступку права пользования растительным миром, а также совершение других сделок, в прямой или скрытой форме нарушающих право государственной собственности на растительный мир, а равно незаконное пользование объектами растительного мира, на пользование которым требуется получение разрешения или направление уведомления.

Документ: Особенности института «право народа Казахстана на природные ресурсы» (Идрышева Сара Кимадиевна Д.ю.н., Emeritus Professor Департамента частного права Университет КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева)

Полагаем, что с учетом внесенных в статью 6 Конституцию Республики изменений приведенные выше нормы КоАП РК также должны быть приведены в соответствие с нормами Основного Закона.

Не претендуя на бесспорность и полноту приведенных нами тезисов, полагаем далее необходимым раскрыть также научно-правовое содержание нормы об «осуществлении права собственности народа государством через режим государственной собственности».

В случае опубликования данной статьи предлагаю коллегам, специалистам в сфере частного, конституционного, административного и иных отраслей права выразить свои позиции по рассматриваемой теме, начать публичную научную дискуссию с соблюдением принципов научной этики для выработки совместными усилиями общих подходов относительно конституционной новеллы о праве народа на природные ресурсы.

---

<sup>[1]</sup> Идрышева С.К. Реализация конституционной новеллы о праве собственности народа Казахстана на природные ресурсы. // Вестник ЕНУ имени Л.Н. Гумилева. Серия Право. Том 145 № 4 (2023). С. 59-72; [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36065002](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36065002)

<sup>[2]</sup> Үшқоңыр тауы сай-сала, қырат-жотасымен бір азаматтардың меншігіне өтіп кеткен - Мақсат Толықбай. <https://azattyq-ruhy.kz/society/65273-ushkonyr-tauy-sai-sala-kyrat-zhotasymen-bir-azamattardyn-menshigine-otip-ketken-maksat-tolykbai>

<sup>[3]</sup> Алтын қазушылар табиғатты бүлдіріп жатыр. <https://egemen.kz/article/312313-altyn-qazushylar-tabighatty-buldirip-dgatyр>

<sup>[4]</sup> Об утверждении [Правил](#) проведения общественных слушаний. Приказ и.о. Министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 3 августа 2021 года № 286. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100023901>

<sup>[5]</sup> В Маралды прошли ещё одни общественные слушания по строительству фабрики. Жители снова бойкотировали. <https://rus.azattyq.org/a/32752589.html>; Объявление общественных слушаний в форме открытых собраний. <https://ecportal.kz/Public/PubHearings/PublicHearingDetail?hearingId=11976>