КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО / КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ ҚҰҚЫҚ / CONSTITUTIONAL LAW

HTTPS://DOI.ORG/10.63546/3005-2246.2026.14.2.008

УДК 342.4; 342.57
МРНТИ 10.27.55

ИДРЫШЕВА Сара Кимадиевна*
Заң ғылымдарының докторы,
MNU (Maqsut Narikbayev University)
Жеке құқық департаментінің Professor Emeritus

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЖАҢА КОНСТИТУЦИЯСЫНДАҒЫ «ХАЛЫҚТЫҢ МЕНШІК ҚҰҚЫҒЫ» ТУРАЛЫ

Аңдатпа. Бұл зерттеудің мақсаты – Қазақстан заңнамасы мен ғылымындағы жаңа тұжырымдама – «табиғи ресурстарға халықтың меншігі» институтын зерттеу, оны іске асыру тетіктеріндегі мәселелерді анықтау және талқыланған мәселелер бойынша заңнаманы жетілдіру бойынша ұсыныстар жасау.

Зерттеудің мақсаттары – меншіктің әлеуметтік рөлін зерттеу; осы жаңа институттың мәнін анықтауға азаматтық және конституциялық тәсілдер арасындағы байланысты зерттеу; табиғи ресурстарға меншік құқығы туралы шетелдік заңнама мен теорияларды талдау; Ұлттық қор туралы заңнаманы саралау; атқарушы органдардың қоғамға олардың құқықтары мен мүдделеріне әсер ететін мәселелер бойынша ақпарат беру ережелерін, соның ішінде табиғи ресурстарды басқаруға қатысты мұндай органдардың құзыретін нығайту мәселелерін зерттеу.

Зерттеу әдіснамасы жалпы ғылыми және арнайы ғылыми зерттеу әдістерін қамтиды.

Зерттеу мақсаттарында сипатталған мәселелер оларды қарастыру нәтижелері негізінде шешілді. Бұл зерттеудің теориялық маңызы автордың тақырып бойынша шектеулі зерттеулерді толықтыруға тырысуында жатыр, бұл жұмыс одан әрі зерттеулер үшін негіз бола алады. Осы жұмыстың практикалық маңыздылығы автордың қорытындылары мен ұсыныстарын заңшығармашылық қызметте қолдану мүмкіндігінде жатыр.

Қорытындылай келе, «Табиғи ресурстарға халықтың меншігі» институты азаматтық-құқықтық институт емес, ол конституциялық-құқықтық институт. Қазақстан заңнамасында табиғи ресурстарға халықтың меншік құқығын жүзеге асыру тетігі туралы ережелер әзірленбеген. Нәтижесінде, мемлекет халықтың құқықтарын жүзеге асырудағы өз функцияларын тиісті түрде орындамайды.

Түйін сөздер: халықтың меншік құқығы, табиғи ресурстар, мемлекеттік меншік, меншік құқығының әлеуметтік функциясы, іске асыру механизмі, табиғи ресурстарды басқару, пайда алушы, сенім доктринасы, Қазақстан Республикасының Ұлттық қоры, мемлекеттің атқарушы органдарының құзыреті, декларативтік нормалар.

ИДРЫШЕВА Сара Кимадиевна
Доктор юридических наук, Professor Emeritus
Департамента частного права MNU (Maqsut Narikbayev University)

О «ПРАВЕ СОБСТВЕННОСТИ НАРОДА» В НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Аннотация. Цель данного исследования заключается в рассмотрении нового для законодательства и науки Казахстана института «право собственности народа на природные ресурсы», выявле-

* *Автор для корреспонденции: e-mail: sidrysheva@mail.ru*

нии проблем механизма его реализации и предложений по совершенствованию законодательства по рассмотренным вопросам.

Задачи работы: рассмотреть вопрос о социальной роли права собственности; исследовать соотношение цивилистического и конституционно-правового подходов к определению сущности нового института; провести анализ зарубежного законодательства и теорий о праве собственности на природные ресурсы; провести обзор законодательства о Национальном фонде, рассмотреть положения об обеспечении народа информацией о затрагивающих его права и интересы вопросах со стороны исполнительных органов, в том числе вопросы закрепления компетенции таких органов относительно управления природными ресурсами.

Методология научного исследования включает как общенаучные, так и частнонаучные специальные методы исследования.

Описанные в задачах исследования проблемы нашли свое решение по результатам их рассмотрения. Теоретическая значимость работы заключается в попытке автора дополнить немногочисленные исследования по теме статьи, что может явиться основой для дальнейших исследований. Практическая значимость работы может заключаться в возможности применения выводов и предложений автора в законотворческой работе.

Выводы: институт «право собственности народа на природные ресурсы» не является гражданско-правовым, он является институтом конституционного права. В законодательстве Казахстана не разработаны нормы о механизме реализации права собственности народа на природные ресурсы, в результате государство не выполняет надлежащим образом свои функции по осуществлению правомочий народа.

Ключевые слова: право собственности народа, природные ресурсы, государственная собственность, социальная функция права собственности, механизм реализации, управление природными ресурсами, бенефициар, доктрина траста, Национальный фонд Республики Казахстан, компетенция исполнительных органов государства, декларативные нормы.

SARA Idrysheva
Doctor of Law, Professor Emeritus of the Department of Private Law
MNU (Maqsut Narikbayev University)

ON THE «RIGHT OF OWNERSHIP OF THE PEOPLE» IN THE NEW CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Abstract. The purpose of this study is to examine the institution of «people's ownership of natural resources,» a new concept in Kazakhstan's legislation and science, identify problems with its implementation mechanisms, and propose improvements to legislation on the issues discussed.

The objectives of the study are to examine the social role of ownership; to explore the relationship between civil and constitutional approaches to defining the essence of this new institution; to analyze foreign legislation and theories on ownership of natural resources; to review legislation on the National Fund; and to examine provisions for providing the public with information on matters affecting their rights and interests by executive bodies, including issues of consolidating the competence of such bodies with respect to natural resource management.

The research methodology incorporates both general scientific and specific scientific research methods.

The problems described in the research objectives were addressed based on the results of their consideration. The theoretical significance of this study lies in the author's attempt to supplement the limited research on the topic, which may serve as a basis for further research. The practical significance of this work may lie in the potential application of the author's conclusions and proposals in legislative work.

Conclusions: The institution of «people's ownership of natural resources» is not a civil law institution; it is a constitutional law institution. Kazakhstan's legislation has not developed provisions for the mechanism for implementing people's ownership of natural resources. As a result, the state does not adequately fulfill its functions in exercising the people's rights.

Keywords and phrases: People's property rights; natural resources; state property; social function of property rights; implementation mechanism; natural resource management; beneficiary; trust doctrine; National Fund of the Republic of Kazakhstan; competence of executive bodies of the state; declaratory norms

Введение

Актуальность темы статьи обусловлена трансформацией конституционно-правового регулирования отношений собственности в 2022 году и в новой Конституции 2026 года. Одной из проблемных новелл стало закре-

пление положения о принадлежности природных ресурсов народу и осуществлении такого права государством. Данная новелла отражает идею народовластия, но, с другой стороны, порождает ряд сложных теоретических и практических вопросов, связанных с правовой природой и механизмами реализации «права собственности народа».

Новизна темы связана с отсутствием в отечественной юридической науке и законодательстве единого подхода к пониманию данного института, а также практической неразработанностью механизмов его реализации. На практике сохраняется прежняя модель, при которой государство осуществляет правомочия народа как собственника при отсутствии норм о его подотчетности народу.

Научная новизна темы состоит также в попытке автора провести комплексный анализ рассматриваемого института с позиций конституционного права и цивилистики, а также в обосновании необходимости формирования эффективного механизма реализации права собственности народа на природные ресурсы.

Степень научной разработанности проблемы является низкой: в отечественной науке опубликованы лишь отдельные позиции об определении сущности «права собственности народа», не сформированы общие подходы о соотношении данного права с правом государственной собственности и другими видами вещных прав. В зарубежной практике аналогичные конструкции реализуются через доктрину публичного траста и концепцию социальной функции собственности, что позволяет обеспечить баланс публичных и частных интересов.

Значимость темы представленной ста-тьи состоит в том, что она является одной из первых попыток научно-правового исследования феномена «право собственности народа на природные ресурсы» и тем самым вносит определенный вклад в развитие юридической науки и совершенствование законодательства по рассмотренным вопросам.

Материалы и методы

В качестве нормативных материалов для написания статьи послужили нормы Конституции Республики Казахстан, иных законодательных актов, зарубежное законодательство. Теоретическими материалами явились труды отечественных и зарубежных ученых по теме исследования. Эмпирической базой послужили материалы из практического и научного опыта автора.

Методология научного исследования основана на применении автором как общенаучных, так и частнонаучных методов. Так, анализ применялся при исследовании вопроса о социальной роли права собственности, при рассмотрении позиций ученых; при сравнении законодательных норм зарубежных государств и т. д. Синтез применялся при обобщении доктрины «управляющий-бенефициар», при обобщении отечественных норм об отсутствии механизма управления природными ресурсами. Аналогия применялась для обоснования заимствования зарубежных практик для Казахстана. Формально-юридический метод применялся при анализе норм отечественого и зарубежного законодательства; сравнительно-правовой метод применялся при сравнении зарубежного и отечественного законодательства и т. д. Применение совокупности названных и иных способов, посредством которых проводилось исследование, позволило обеспечить достоверность полученных результатов.

Результаты

В результате проведенного научно-правового анализа института «права собственности народа на природные ресурсы» установлено, что закрепленная в пункте 3 статьи 8 Конституции Республики Казахстан норма о принадлежности природных ресурсов народу не свидетельствует о формировании новой формы права собственности в гражданско-правовом смысле. Данный институт не соответствует классическим признакам вещного права, поскольку «народ» не обладает гражданской правосубъектностью и не может выступать участником имущественного оборота. Поэтому «право собственности народа» следует квалифицировать как конституционно-ценностную категорию, а не как самостоятельный вид вещного права.

Кроме того, нормы статьи 8 Конституции соответствуют англо-саксонской модели «разделенного титула», в котором народ является титульным носителем права, а государство является управляющим имуществом народа. Но в законодательстве и юридической науке Республики Казахстан отсутствует нормативное закрепление такой модели и ее научное обоснование.

В законодательстве Казахстана отсутствует механизм реализации права собственности народа на природные ресурсы. На практике осуществляется защита не права собственности народа, а права государственной собственности. Действующее законодательство не обеспечивает должного

уровня прозрачности управления доходами от использования природных ресурсов, в том числе в рамках Национального фонда Республики Казахстан.

Сравнительно-правовое исследование позволило установить, что зарубежные юрисдикции реально обеспечивают баланс между защитой права собственности и его социальной функцией, а в Конституции Республики Казахстан данный баланс не закреплен.

Тем самым в результате проведенного исследования определено, что закрепление в Конституции РК права собственности народа на природные ресурсы носит преимущественно декларативный характер, что требует дальнейшего совершенствования законодательства.

Обсуждения

О социальной функции права собственности

Законом Республики Казахстан от 8.06.2022 года в пункт 3 статьи 6 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года были внесены изменения, в соответствии с которыми нормы о праве собственности на природные ресурсы изложены в новой редакции следующего содержания: «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы принадлежат народу. От имени народа право собственности осуществляет государство. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом»[2].

В редакции до 2022 года первое предложение пункта 3 гласило: «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности». В связи с этим ранее не было необходимости в указании на то, что правомочия народа как собственника осуществляет государство.

В редакции Конституции Республики Казахстан от 15 марта 2026 года праву собственности посвящена статья 8, в пункте 1 которой отсутствует прежнее императивное деление форм права собственности на государственную и частную. Вместо этого пунктом 1 статьи 8 предусмотрено, что в Республике Казахстан признается собственность всех форм, которая гарантируется и равным образом защищается[3]. Это означает, что в нашем государстве продолжают существовать как частная форма собственности, так и государственная.

Новая редакция пункта 2 статьи 8 в целом сохранила суть предыдущей редакции, но, на наш взгляд, исключение из нее нормы о том, что «собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу», явилось не совсем удачным. В настоящее время норма пункта 2 выглядит следующим образом:

«2. Пользование собственностью должно отвечать интересам общества и государства, осуществляться с соблюдением установленных требований в области охраны окружающей среды и не должно ущемлять защищаемые законом права и интересы других лиц. Субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом».

В теории права и государства, в законодательстве и практике развитых стран, в международной доктрине наряду с провозглашением принципа всемерной защиты права собственности параллельно действуют нормы об обязанностях собственников, носящие императивный характер.

Так, формула «собственность обязывает» прямо закреплена в статье 14 Основного закона (Grundgesetz) Германии: «Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.» («Собственность обязывает. Ее использование должно служить одновременно благу общества»)[4]. Германская модель обязывания собственности является практически принципом во всем Европейском союзе. Ее особенность состоит в сочетании гарантий права собственности с «социальной функцией» права собственности.

В соответствии со статьей 33 Конституции Испании признается право на частную собственность и ее наследование. Но одновременно с этим содержание права частной собственности ограничивается социальной функцией этого права[5].

---

[2] *О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 8 июня 2022 года (принят на республиканском референдуме 5 июня 2022 года. https://adilet.zan.kz/rus/search/docs/fulltext=%D0%9E+%D0%B2% (дата обращения: 11.04.2026).*

[3] *Конституция Республики Казахстан. Конституция принята на республиканском референдуме 15 марта 2026 года. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2600000000 (дата обращения: 11.04.2026).*

[4] *Основной закон Федеративной Республики Германии. https://legalns.com/download/books/cons/germany.pdf (дата обращения: 12.04.2026).*

[5] *Конституция Королевства Испании. https://legalns.com/download/books/cons/spain.pdf (дата обращения: 12.04.2026).*

Практически аналогичная норма закреплена в статье 42 Конституции Италии: «Собственность может быть государственной или частной. Экономические блага принадлежат государству, обществам или частным лицам. Частная собственность признается и гарантируется законом, который определяет способы ее приобретения и пользования, а также ее пределы с целью обеспечения ее социальной функции и доступности для всех»[6]. То есть законодатель конструирует содержание права собственности, исходя из социальных функций данного права и общественных целей.

В Конституции Бразилии в нескольких статьях (ст. 5, 170, 182 и др.) гарантируется право собственности, но оно должно выполнять социальную функцию[7].

В странах англо-саксонской правовой семьи также наряду с провозглашением незыблемости права собственности существуют мощные ограничения его содержания. Например, в США основными механизмами ограничения права собственности являются police power (регулирование в интересах общества); zoning (зонирование); nuisance (запрет вредного использования); environmental law (экологические права). Тем самым, хотя функционально право собственности «обязывает», но на практике обязанности собственника формируются в виде совокупности ограничений [2].

В Великобритании, где нет конституции, в отношении таких объектов, как земля, недра, леса и воды, действуют принципы public interest, planning law, compulsory purchase (общественные интересы, право застройки, принудительное изъятие имущества). С 1066 г. все земли в Англии принадлежат Короне, и только король Англии является единственным собственником земли на территории всей страны. Частное лицо может только иметь право владения и пользования землей с разрешения Короны. Совокупность таких прав называют estate in land [3]. Однако следует учитывать, что даже право аренды (freehold) в Великобритании может длиться сроком до 999 лет и защищается наравне с континентальным правом собственности; фактически оно приравнивается к праву собственности в континентальном праве. Кроме того, в Великобритании существует так называемая «расщепленная собственность» – траст. Таким образом, в англо-американском праве, несмотря на отсутствие легального определения права собственности, существует около десяти различных правомочий собственника (элементов вещных прав), которые в разных сочетаниях одновременно могут принадлежать разным лицам. Наряду с сильной защитой правомочий обладателей вещных прав, там одновременно существуют широкие публичные ограничения, поскольку на первом месте стоит принцип соблюдения общественных интересов (public interest), что также подразумевает социальную функцию.

К сожалению, в казахстанском законодательстве, начиная с конституционных норм, не нашел своего закрепления принцип социальной функции права собственности, что, в свою очередь, влечет системные нарушения как прав иных собственников, так и прав обладателей ограниченных вещных прав (сервитута, права землепользования, недропользования), а также несоблюдение принципа социальной ответственности бизнеса и иные неблагоприятные последствия. По мнению К. К. Айтхожина, в Конституции РК не дается базового нормативного представления о роли права собственности в качестве важнейшей категории экономических отношений в системе фундаментальных общественных отношений, не раскрывается социальная, экономическая природа категории собственности, как социальной реальности [4, 71].

Статья 1 Конституции республики заявляет о социальном характере нашего государства, высшими ценностями которого являются человек (входящий в состав народа), его права и интересы. Как подчеркивает профессор Э. Б. Мухамеджанов, это формула либеральной доктрины, которая говорит о социальном государстве как органе, призванном обеспечить достижение как государственного, так и публичного интереса, «общего блага» [5, 41].

О проблеме появления нового института права собственности

Продолжая анализ норм новой Конституции РК, отметим, что редакция пункта 3 статьи 8 о праве собственности народа Казахстана на природные ресурсы не претерпела изменений по сравнению с редакцией 2022 года. Как известно, нормы Конституции являются нормами прямого действия, однако следует признать, что за истекшее время в законодательстве и практике Казахстана не выработаны подходы к реализации консти-

[6] *Конституция Итальянской Республики. https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf (дата обращения: 11.04.2026).*

[7] *Конституция Бразилии. https://worldconstitutions.ru/?p=563 (дата обращения: 12.04.2026).*

туционного положения о принадлежности народу природных ресурсов, не разработаны соответствующие правовые и экономические механизмы. До настоящего времени в юридической науке Республики Казахстан опубликовано очень мало научных работ относительно феномена «право собственности народа на природные ресурсы». Истинная природа и место нового института в экономической системе общества не определены. В этой связи попытаемся представить свою позицию по данному вопросу с учетом цивилистического и конституционно-правового подходов.

Провозглашение в Основном законе государства новой для правовой науки конструкции о принадлежности народу Казахстана права собственности на землю и иные природные ресурсы сопровождено нормой о том, что «от имени народа право собственности осуществляет государство». Полагаем, что названное дополнение свидетельствует не о появлении в государстве новой формы права собственности, а говорит об особом публично-правовом режиме указанных объектов. Нельзя не признать, что к настоящему времени в доктрине и законодательстве речь идет в основном только о двух формах права собственности: государственной и частной. Поэтому на данном этапе развития юридической науки пока еще рано говорить о появлении в системе права Казахстана новой формы и даже вида права собственности. Хотя профессор С. Ф. Ударцев выразил практически противоположную точку зрения: «В правовом регулировании собственности на землю и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы появился новый существенный момент, свидетельствующий о том, что классификацию форм собственности по Конституции вряд ли можно сводить лишь к государственной и частной» [6, 41–42].

Дело в том, что для утверждения о появлении такого класса вещного права, как «право собственности народа» либо «народной собственности», основным препятствием является неопределенность субъекта, поскольку «народ» не является субъектом гражданского права в классическом смысле. С позиции конституционного права «народ» признается субъектом права. Так, начиная с преамбулы («Мы, народ Казахстана, …»), в Конституции РК неоднократно речь идет о народе, в том числе и в статье 8 новой Конституции. В конституционном праве «народ» рассматривается как носитель суверенитета, являющийся источником государственной власти. Поэтому «народ» – это конституционно-политическая общность, а не участник гражданского оборота. В конституционном праве правосубъектность народа реализуется через такие институты представительной и непосредственной демократии, как выборы, референдум.

Важно подчеркнуть, что народ не обладает правосубъектностью в частноправовом смысле: он не может выступать участником гражданского оборота, заключать сделки или нести имущественную ответственность. Следовательно, его субъектность ограничивается сферой публичного права, где он выступает как коллективный носитель высшей юридической воли.

«Право собственности», в целом «вещные права» являются институтом именно гражданского права. Однако закрепление на конституционном уровне термина «право собственности народа» не влечет закрепление его как самостоятельного вида вещного права, а может пониматься лишь как конституционно-ценностная категория. Следовательно, в настоящее время пока еще невозможно говорить о «праве собственности народа» в строгом частноправовом смысле. Как отмечает профессор Мухамеджанова Э. Б., такое положение означает, что «народ, как и прежде, будет отстранен государством не только от решения вопросов, связанных с землей и ее недрами, но и от влияния на распределение благ на справедливых общественных началах, полученных от их эксплуатации» [5, 43].

Формула «от имени народа право собственности осуществляет государство» может, на наш взгляд, означать, что государственная собственность – это юридическая (легитимная) форма выражения права собственности народа. Формально-юридически права собственности народа не существует как правового вида. В прежних работах мы уже анализировали, что при всем желании право собственности на-рода нельзя отнести к виду права частной собственности. С учетом конституционной нормы об управлении этой категорией объектов государством, можно говорить только о соотношении «права собственности народа» и права государственной собственности как формы ее осуществления в праве Казахстана. «…В экономических отношениях по поводу уникальных объектов собственности народа на первый план выступает не государство, а народ, как политическое целое. Соответственно, собственность народа, являясь самостоятельным объектом конституционно-правового регулирования, близким к политическим отношениям, соотносится с

такими конституционными ценностями, как народовластие, суверенитет народа» [4, 73].

Тем самым, с точки зрения конституционно-ценностного подхода «право собственности народа» на данном уровне развития доктрины и законодательства в стране может рассматриваться пока еще как принцип, источник легитимации и ограничитель экономической и правовой политики государства в отношении природных ресурсов.

Доктрина публичного траста

Следующий подход, с учетом казахстанских реалий, в идеале может заключаться в применении англо-саксонской доктрины публичного траста, когда государство юридически не является собственником природных ресурсов, а признается trustee – доверительным управляющим. Народ же является бенефициаром (получателем) результатов деятельности управляющего относительно объектов, относящихся к природным ресурсам [7; 8]. Исследование зарубежного опыта показывает, что закрепление в Казахстане института права собственности народа и управлении им государством не является уникальным. Такой опыт имеется в боливийской и отчасти мексиканской модели, где сходство с Казахстаном выражается в наличии большого объема природных богатств.

Так, по Конституции Боливии природные ресурсы являются собственностью народа («property and direct domain … of the Bolivian people»), а государство их администрирует в коллективном (для народа) интересе. То есть здесь, как и в Казахстане, прямо соединены два элемента: народ как носитель права собственности (принадлежности), а государство как управляющий. Но, как отмечают исследователи, там основная проблема состоит в том, что при красивой конституционной норме фактические механизмы участия народа в управлении природными ресурсами остаются в значительной мере во власти государства[8].

В Мексике статья 27 Конституции закрепляет, что земля и воды являются собственностью нации, государственные органы осуществляют управление и допускают частное пользование на производной основе[9].

В Норвегии, например, собственни-ком природных ресурсов является госу-дарство, однако там интересы народа как «общественный интерес» обеспечиваются посредством эффективного публичного управления в целях сохранения ресурсов для будущих поколений [9; 10].

В Канаде (Constitution Act, 1867, статья 109): «Все земли, рудники, полезные ископаемые и роялти, принадлежащие Короне на момент создания Конфедерации, принадлежат соответствующим провинциям». Тем самым государство передает управление ресурсами в публичную собственность провинций; закреплено четкое распределение титула и компетенции [11; 12].

Таким образом, фактически норма пункта 3 статьи 8 Конституции Республики Казахстан представляет собой формулу «народ – титульный носитель, государство – управляющий». Далее рассмотрим, как государство выполняет/должно выполнять функцию «управляющего» объектами права собственности народа и каков механизм такого управления.

Признание «народа» субъектом конституционного права влечет субъективное право данной общности на закрепление за ним определенных публичных прав, в том числе права на природные ресурсы. Однако в Республики Казахстан до настоящего време-ни на законодательном уровне отсутствует правовое регулирование вопросов реализации права собственности народа на природные ресурсы. В нашей стране практически о каждом виде природных ресурсов действуют специальные законы на уровне кодексов, которые призваны конкретизировать конституционные норм в соответствующих сферах. В 2022 году практически во все отраслевые кодексы были формально внесены нормы, копирующие нормы статьи 6 прежней Конституции о принадлежности природных ресурсов народу. Но на этом правовое регулирование закончилось. Хотя «законодатель, внося изменения и дополнения в Конституцию, всегда обязан предвосхищать, что за этим должно последовать» [5].

Отсутствие прямых механизмов реализации права народа на природные ресур-сы приводит к тому, что соответствующие конституционные положения приобрели **декларативный характер,** а фактическое осуществление правомочий собственника осуществляется по-прежнему государством и, что особенно важно, в рамках защиты только права государственной собственности.

---

[8] *Конституция Многонационального Государства Боливия 2009 года, https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/5430; Инвестиционные возможности Боливии, https://reab.pro/ru/info/market-reviews/investment-capabilities-of-bolivia (дата обращения: 10.04.2026).*

[9] *Конституция Соединённых Штатов Мексики (сводный текст, опубликованный в Официальном журнале Федерации 29.07.2010 г.), https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/8010 (дата обращения: 10.04.2026).*

До настоящего времени при выявлении фактов незаконного обращения в собственность природных парков, иных объектов; при причинении экологического, имущественного вреда природным объектам иски подаются не в защиту права собственности народа, а в защиту права собственности государства. Механизм «народного IPO» в смысле получения части доходов нацкомпаний от использования природных ресурсов практически не работает. Тем самым нет механизма реализации «воли народа» как собственника; отсутствуют процедуры контроля народа за эффективным выполнением «управляющим» функций по владению, пользованию и распоряжению объектами, в том числе прозрачность стандартов управления природными богатствами; не определены формы участия народа в управлении природными ресурсами; не разработан механизм подотчетности «управляющего» перед бенефициарами. В отношении природных ресурсов так и продолжает реально работать механизм владения, пользования и распоряжения обычной государственной собственностью.

На этом фоне пример Норвегии, где, несмотря на закрепление природных ресурсов в качестве права собственности только государства, уровень жизни народа является одним из самых высоких в мире, выглядит юридически честнее. Институциональные и экономические методы управления природными ресурсами как общественным богатством в Норвегии действительно способствуют благосостоянию всего народа.

Во многих государствах установлены ограничения прав иностранцев на приобретение в собственность природных ресурсов. Общеизвестно, что в Северной Корее, Таджикистане, Конго, Венесуэле, Кубе и Украине наложен запрет на отчуждение земельных участков и иных невозобновляемых природных ресурсов иностранным лицам. Аналогичный запрет в отношении земель сельскохозяйственного назначения имеется в Грузии (п. 4 ст. 19 Конституции)[10].

В Казахстане, несмотря на запрет отчуждения иностранным лицам земель сельскохозяйственного назначения, на практике находится множеств вариантов обхода такого запрета – и землями свободно пользуются граждане других государств [13].

Недра Казахстана принадлежат также народу, но фактически все приносящие доход участки недр находятся в длительном управлении иностранных компаний, которые максимально используют их полезные свойства, причиняя при этом вред экологии, экономике, населению. Между тем народ как собственник недр имеет как минимум право знать, как используется его имущество, и вправе потребовать от государства, осуществляющего его право на недра, полной прозрачности.

О Национальном фонде Республики Казахстан

В обоснование данного тезиса обратимся к Бюджетному кодексу Республики Казахстан, в соответствии с которым специальные платежи и налоги недропользователей в натуральной форме или деньги от их реализации поступают в Национальный фонд Республики Казахстан (глава 12 Бюджетного кодекса). Согласно статье 57, Национальный фонд представляет собой активы государства в виде финансовых активов, сосредоточиваемых на счетах Правительства Республики Казахстан в Национальном Банке[11]. В целях прозрачности использования средств Национального фонда годовая финансовая отчетность по результатам доверительного управления подлежит публикации на официальном интернет-ресурсе, в том числе в обязательном порядке на интернет-портале открытых бюджетов (ст. 57) на сайте Нацбанка РК.

Поступления в Национальный фонд Республики Казахстан состоят из:

1) прямых налогов от организаций нефтяного сектора (за исключением налогов, зачисляемых в местные бюджеты);

2) других поступлений от операций, осуществляемых организациями нефтяного сектора (за исключением поступлений в местные бюджеты), в том числе поступлений за нарушения условий нефтяных контрактов (за исключением поступлений в местные бюджеты);

3) поступлений от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения (ст. 58, п. 2).

Согласно пункту 4 статьи 59, мониторинг за целевым, законным и эффективным использованием средств, выделенных из Национального фонда, осуществляет Комиссия по мониторингу за расходованием таких

[10] *Конституция Грузии, https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36 (дата обращения: 15.04.2026).*

[11] *Бюджетный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 15 марта 2025 года № 171-VIII, https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2500000171#z3 (дата обращения: 14.04.2026).*

средств. Кроме того, проводится ежегодный аудит Национального фонда, результаты которого подлежат публикации. О формировании и использовании Национального фонда Правительством и Национальным Банком ежегодно составляется отчет и передается на утверждение Президенту Республики Казахстан. После утверждения Президентом РК годового отчета он представляется в Парламент Республики Казахстан.

Несмотря на это, следует признать, что основной массе населения названная информация недоступна. Дело в том, что, согласно Бюджетному кодексу, средства Нацфонда входят в состав государственного бюджета. Однако в ежегодном законе о республиканском бюджете статистические данные о размерах денежных средств, находящихся в Национальном фонде, не публикуются. Не публикуется также в открытом доступе информация о направлениях и суммах расходования денежных средств, ежегодно поступающих в республиканский бюджет из Нацфонда в виде гарантированного либо целевого трансферта.

В этой связи актуальным является вопрос об обеспечении Правительством РК прозрачности фактического поступления и расходования средств Национального фонда.

Иные проблемы механизма обеспечения права народа на природные ресурсы

Продолжая тему об отсутствии в отечественном законодательстве правовых и экономических механизмов реализации права собственности народа на природные ресурсы, отметим также, что основная масса соглашений о разделе продукции (СРП), заключенных Правительством Республики Казахстан в нефтегазовом секторе, носит закрытый характер. Поэтому ученые считают, что «все секретные СРП должны подлежать немедленному опубликованию в республиканских средствах массовой информации» и отражаться в составе республиканского бюджета [4].

Согласно пункту 1 нормативного постановления Конституционного Суда РК от 11 июля 2023 года, «принадлежность народу природных ресурсов требует от государства осуществления права собственности на них с учетом прежде всего интересов народа, общества в целом и будущих поколений. Обновленная норма Основного закона обязывает государство принять все необходимые меры по защите принадлежащего народу Казахстана права собственности на эти объекты...»[12].

В этих условиях полагаем необходимым в нормах о компетенции, функциях исполнительных органов сделать акцент на управлении объектами права собственности народа в интересах народа, общества в целом и будущих поколений.

Обращают на себя внимание нормы Конституции о полномочиях органов исполнительной власти государства об управлении природными ресурсами как объектами права собственности народа. Так, в статье 65 предусмотрено, что Правительство организует управление государственной собственностью. Однако при этом полностью отсутствует даже отсылочное упоминание об управлении собственностью народа.

В статье 89 Конституции закреплены вопросы ведения местных исполнительных органов, в том числе «управление коммунальной собственностью». Здесь также отсутствует норма об обязанности местных акиматов управлять природными ресурсами, принадлежащими народу. Согласно законодательству, в полномочия местных исполнительных органов входит именно регулирование земельных отношений (подпункт 10 пункта 1 статьи 31 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении»).

В рассмотренном аспекте представляется актуальной норма пункта 3 статьи 21 Конституции РК: «3. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому человеку возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации». Тем самым конституционной обязанностью государственных органов и должностных лиц является обязанность обеспечить каждому человеку (поскольку он и есть часть «народа») возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации относительно природных ресурсов. Практическая реализация названной конституционной нормы постоянно встречает раз-

[12] *«О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О возврате государству незаконно приобретенных активов», Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О прокуратуре», законов Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам возврата государству незаконно приобретенных активов», «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях» и «О внесении дополнения в Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)». Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 11 июля 2023 года № 20-НП, https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2300000020 (дата обращения: 15.04.2026).*

личного рода сопротивления со стороны уполномоченных государственных органов, влечет непрозрачность деятельности «управляющего» по выполнению им функций относительно природных ресурсов, принадлежащих народу Казахстана.

Заключение

Таким образом, в завершение статьи, посвященной научно-правовому анализу института «право собственности народа на природные ресурсы» в Казахстане, мы пришли к следующим выводам.

В Конституции Республики Казахстан, провозглашающей социальный характер государства, не отражен признанный и закрепленный во многих зарубежных юрисдикциях принцип социальной функции права собственности любой формы. Данный правовой пробел влечет соответственно игнорирование такой роли права собственности любыми собственниками. В отношении права собственности народа на природные ресурсы непризнание социальной функции права собственности позволяет государству, управляющему природными ресурсами, владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащими народу объектами не в интересах общества, а только в интересах самого государства и отдельных частных лиц. Отсутствие в законе названного принципа влечет также несоблюдение принципа социальной ответственности бизнеса, выражающееся в отсутствии у него цели расходования части своих доходов на социальные и иные публичные нужды, на общее благо населения.

В этой связи предлагается дополнить статью 8 Конституции РК нормой о социальном значении права собственности и учете данного принципа государством при осуществлении им права собственности народа на природные ресурсы, осуществлении данной функции «в интересах народа».

Мы пришли к выводу, что внесение в Конституцию Республики Казахстан нормы о праве собственности народа на природные ресурсы не означает введения тем самым новой формы права собственности в гражданско-правовом значении. Нам представляется, что рассмотренный институт относится к конституционно-ценностной категории, может рассматриваться только в соотношении с правом государственной собственности как формы ее осуществления в праве Казахстана. «Право собственности народа» на данном уровне развития доктрины и законодательства в стране может рассматриваться пока еще как источник легитимации и ограничитель экономической и правовой политики государства в отношении природных ресурсов. Политико-правовая природа права собственности народа, выражающая содержание данного общественного блага, призвана обеспечивать на практике принадлежность общего блага всему народу.

Рассмотрев зарубежный опыт, полагаем, что в Казахстане позитивное регулирование отношений, связанных с правом собственности народа на природные ресурсы, может быть эффективным путем применения на практике формулы «народ – титульный носитель, государство – управляющий». Это означает, что государство обязано управлять объектами права собственности народа только в интересах и в пользу бенефициара, каковым является народ. Нормы об этом полагаем целесообразным включить во все отраслевые кодексы о природных ресурсах.

Практически все рассмотренные в статье положения свидетельствуют об отсутствии в законодательстве Казахстана норм о механизме реализации права собственности народа государством. Одно из них касается обеспечения открытости и прозрачно-сти информации о расходовании средств от использования объектов нефтегазовой отрасли и сельскохозяйственных земель, в Национальном фонде Республики Казахстан, в связи с чем предложено восполнить данный пробел.

В Конституции Республики Казахстан и специальных законах нормы о компетенции центральных и местных исполнительных органов полагаем необходимым дополнить функциями об эффективном управлении объектами права собственности народа. Предмет судебных исков о защите права государственной собственности относительно природных ресурсов предлагаем изменить на иски о защите права собственности народа.

Проведенное исследование позволяет утверждать, что введение в Основной закон Республики Казахстан института «право собственности народа» опережает уровень его институциональной и отраслевой разработки. Это создает разрыв между конституционной нормой и механизмами ее реализации, что превращает данную нор-му в декларацию, лишенную эффективно-го содержания. Преодоление выявленных недостатков возможно лишь при наличии комплексного правового регулирования, включающего элементы публичного траста,

социальной функции собственности и механизмы прозрачности и подотчетности государства перед народом.

Тем самым нами предлагается переход от декларативной модели права собственности народа Казахстана на природные ресурсы к реальному, хотя и опосредованному, осуществлению классических правомочий собственника (владение, пользование, распоряжение) принадлежащим ему имуществом, посредством эффективной деятельности исполнительных органов государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

- Тягай Е.Д. Модели права собственности в современном праве США, https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-prava-sobstvennosti-v-sovremennom-prave-ssha
- Касимов Т.А. Соблюдение баланса интересов общества и частных землевладельцев в праве США, https://www.dissercat.com/content/soblyudenie-balansa-interesov-obshchestva-i-chastnykh-zemlevladeltsev-v-prave-ssha
- Гафарова Ж.А. Право собственности в странах англо-саксонской системы права, https://moluch.ru/archive/318/72599
- Айтхожин К.К. Право собственности как фундаментальна категория конституционного права Республики Казахстан // Конституционная экономика: междисциплинарная отрасль гуманитарных знаний и многопрофильный учебный курс: материалы междунар. науч.-практ. конф., 11–12 окт. 2024 г. – Алматы: Фортуна Полиграф, 2025. – С. 67–78.
- Мухамеджанов Э.Б. Кому принадлежат земля и недра Казахстана: народу или государству? Https://exclusive.kz/komu-prinadlezhat-zemlya-i-nedra-kazahstana-narodu-ili-gosudarstvu/
- Ударцев С.Ф. Конституционный Суд Республики Казахстан о конституционных основах права собственности // Конституционная экономика: междисциплинарная отрасль гуманитарных знаний и многопрофильный учебный курс: материалы междунар. науч.-практ. конф., 11–12 окт. 2024 г. – Алматы: Фортуна Полиграф, 2025. – С. 41–42.
- Паничкин В.Б. Англо-американское трастовое право. Монография. – М., 2020. https://dokumen.pub/9785392299232.html
- Иванов А.А. Понятие и общая характеристика правовой конструкции траста // Молодой ученый. – 2020. – № 25 (315). – С. 259–266. – URL: https://moluch.ru/archive/315/71877.
- Стайнар Нье. Управление нефтегазовыми ресурсами Норвегии. https://nedra21.ru/upload/iblock/ce6/lmd5uer1tio0kdy14p98ld7hb40tn3fl/15.pdf
- Атаман В.В. Государственное регулирование как важный фактор экономической политики Норвегии, https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-kak-vazhnyy-faktor-ekonomicheskoy-politiki-norvegii
- Данилов С.Ю. Управление природными ресурсами в федерации: модель Канады, https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-prirodnymi-resursami-v-federatsii-model-kanady;
- Кананыкина Е. Правовое обеспечение природопользования в Канаде, http://emsu.ru/extra/pdf5s/ml/2010/2/81.pdf
- Сулейменов М.К. Можно ли продавать землю иностранцам? Https://prg.kz/document/?doc_id=32115161&pos=3;67

REFERENCES:

1. Tjagaj E.D. Modeli prava sobstvennosti v sovremennom prave SShA. https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-prava-sobstvennosti-v-sovremennom-prave-ssha;
2. Kasimov T.A. Sobljudenie balansa interesov obshhestva i chastnyh zemlevladel'cev v prave SShA. https://www.dissercat.com/content/soblyudenie-balansa-interesov-obshchestva-i-chastnykh-zemlevladeltsev-v-prave-ssha
3. Gafarova Zh.A. Pravo sobstvennosti v stranah anglo-saksonskoj sistemy prava. https://moluch.ru/archive/318/72599
4. Ajthozhin K.K. Pravo sobstvennosti kak fundamental'na kategorija konstitucionnogo prava Respubliki Kazahstan. //Konstitucionnaja jekonomika: mezhdisciplinarnaja otrasl' gumanitarnyh znanij i mnogoprofil'nyj uchebnyj kurs: Materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf., 11-12 okt. 2024 g. – Almaty, TOO Izdatel'stvo «Fortuna Poligraf». 2025. – S.67-78

5. Muhamedzhanov Je.B. Komu prinadlezhat zemlja i nedra Kazahstana: narodu ili gosudarstvu? https://exclusive.kz/komu-prinadlezhat-zemlya-i-nedra-kazahstana-narodu-ili-gosudarstvu/

6. Udarcev S.F. Konstitucionnyj Sud Respubliki Kazahstan o konstitucionnyh osnovah prava sobstvennosti. //Konstitucionnaja jekonomika: mezhdisciplinarnaja otrasl' gumanitarnyh znanij i mnogoprofil'nyj uchebnyj kurs: Materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf., 11-12 okt. 2024 g. – Almaty, TOO Izdatel'stvo «Fortuna Poligraf». 2025. – S. 41-42

7. Panichkin V.B. Anglo-amerikanskoe trastovoe pravo. Monografija. Moskva, 2020. https://dokumen.pub/9785392299232.html;

8. Ivanov A.A. Ponjatie i obshhaja harakteristika pravovoj konstrukcii trasta. // Molodoj uchenyj. — 2020. — № 25 (315). — S. 259-266. — URL: https://moluch.ru/archive/315/71877.

9. Stajnar N'jo. Upravlenie neftegazovymi resursami Norvegii. https://nedra21.ru/upload/iblock/ce6/lmd5uer1tio0kdy14p98ld7hb40tn3fl/15.pdf;

10. Ataman V.V. Gosudarstvennoe regulirovanie kak vazhnyj faktor jekonomicheskoj politiki Norvegii. https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-kak-vazhnyy-faktor-ekonomicheskoy-politiki-norvegii

11. Danilov S.Ju. Upravlenie prirodnymi resursami v federacii: model' Kanady. https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-prirodnymi-resursami-v-federatsii-model-kanady;

12. Kananykina E. Pravovoe obespechenie prirodopol'zovanija v Kanade. http://emsu.ru/extra/pdf5s/ml/2010/2/81.pdf

13. Sulejmenov M.K. Mozhno li prodavat' zemlju inostrancam? https://prg.kz/document/?doc_id=32115161&pos=3;67