

УДК 347

А.С. Доцанова

Юридический факультет КазНУ имени аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

E-mail: assel.dos@yandex.kz

**Некоторые вопросы развития законодательства об индивидуальном жилищном строительстве**

В данной статье рассматриваются отдельные вопросы развития законодательных норм об индивидуальном жилищном строительстве. В частности, проводится сравнительный анализ советского законодательства с ныне действующими нормами.

**Ключевые слова:** индивидуальное жилищное строительство, капитальное строительство, подряд.

А.С. Доцанова

**Жеке тұрғын үй құрылыс туралы заңнаманы дамудың кейбір мәселелері**

Мақалада жеке тұрғын үй құрылысты реттейтін заңнаманы дамудың кейбір мәселелері қарастырылады. Әсіресе кеңес кезеңінде қалыптасқан құқықтық актілерге көңіл бөлінген

**Түйін сөздер:** жеке тұрғын үй құрылыс, капиталдық құрылыс, мердігерлік.

A.S. Dochshanova

**Some issues of the development of the legislation about individual housing construction**

This article is dedicated to some questions of the development of legislation about individual house construction. The author provides the comparative analyses with the soviet legislation.

**Key words:** individual housing construction, capital construction, contractors agreement.

Развитие индивидуального жилищного строительства находится в зависимости от общей экономической обстановки в стране. Возможности в рамках существующих экономических условий определяют не только улучшение обеспечения жильем каждого, но и реализацию социальной политики государства. Регулирование такого рода отношений невозможно представить без законодательного обеспечения. За более чем 20 лет существования Казахстана как независимого государства была сформирована правовая база, регулирующая отношения в сфере индивидуального жилищного строительства.

Следует отметить, что вопрос о формировании и развитии законодательства об индивидуальном жилищном строительстве не ограничивается временными рамками существования Республики Казахстан.

Выделение ИЖС как вида жилищного строительства стало необходимым после появления такого вида, как кооперативное жилищное строительство, то есть в первой половине XX века.

Необходимость рассмотрения жилищно-строительного законодательства советского периода определяется еще и тем, что многие отраслевые нормативные акты «перекочевали» в ныне действующее законодательство, например, СНиПы и т.п.

Индивидуальное жилищное строительство невозможно рассматривать отдельно от жилищного строительства вообще, так как преследуется единая цель – создание нового жилья. В советский период распространение получил термин «капитальное строительство». Как отмечалось, «капитальное строительство в СССР является основой развития всех отраслей материального

производства, укрепления обороноспособности страны, дальнейшего подъема уровня жизни и культуры народов страны».

Капитальное строительство базировалось на огромных капитальных вложениях и постоянном совершенствовании хозяйственного руководства планирования. Основная задача в области капитального строительства состояла в том, чтобы наиболее эффективно использовать капитальные вложения, обеспечить ввод в действие новых мощностей, жилых домов и других объектов в короткие сроки и при наименьших затратах, повысить качество строительных работ [1, с.21].

Создание такой обширной области производства, как капитальное строительство, свидетельствует о том, какое огромное значение придавалось его развитию. «Капитальному строительству принадлежит исключительно важная роль в создании материально-технической базы коммунизма» [2, с.5].

Что касается непосредственно жилищного строительства, то, учитывая насколько тщательным было регулирование со стороны государственных органов, необходимо отметить, что было принято множество нормативных актов, направленных на развитие жилищного строительства. Например, в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28 мая 1969 года №392 «О мерах по улучшению качества жилищно-гражданского строительства» [3, с.391] отмечалось, что в СССР уделялось большое внимание одной из важнейших социальных проблем – обеспечению населения благоустроенными жилищами. Наряду с впечатляющими количественными показателями здесь речь шла и о недостатках, к примеру, однообразность жилых домов, недостаточная качественность в разработке проектов. Борьба с однообразностью велась через внедрение новых материалов, например, готовые деревянные каркасы, либо алюминиевая облицовка, но в рамках одной модели.

Что касается понимания термина «индивидуальное жилищное строительство», то его смысл отличался от толкования, даваемого в настоящее время. Если сейчас под ИЖС понимается непосредственно строительство индивидуального жилого дома физическим лицом, то в соответствии с нормативными актами того времени в основе ИЖС было проживание индивидуума в построенном в рамках социалистического плана жилом доме.

Правовой основой индивидуального жилищного строительства был Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 года «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов» [4, с.325]. В соответствии с нормами Указа каждый гражданин или гражданка СССР имели право построить для себя на праве личной собственности или купить жилой дом. Основами гражданского законодательства СССР и союзных республик в статье 25 не были указаны предельные размеры жилого дома, который может находиться в личной собственности гражданина, предоставив решение этого вопроса союзным республикам [5, с.852].

В соответствии с Гражданским кодексом Казахской ССР предельный размер жилого дома или его части (частей), принадлежащего гражданину на праве личной собственности, не должен был превышать 60 квадратных метров жилой площади (статья 100) [6, с.326]. Однако, в тех случаях, когда гражданин имел большую семью или право на дополнительную жилую площадь, исполнительный комитет соответствующего Совета депутатов трудящихся может разрешить застройку либо приобретение дома, превышающего указанные предельные размеры, но не свыше размера той жилой площади, которая ему полагалась по числу членов семьи с учетом права на дополнительную жилую площадь. В гражданских кодексах некоторых союзных республик была установлена не только норма жилой площади, но и норма «полезной нежилой площади». Например, в кодексах Латвии, Литвы, Эстонии [6, с. 326].

Очевидно, что решение вопроса о размере «полезной» и «неполезной» жилой площади должно было быть компетенцией исполнительных комитетов соответствующих Советов депутатов трудящихся, которые при отводе земельных участков должны были учитывать семейные условия индивидуального застройщика. Никаких ограничений в количестве этажей или комнат гражданские кодексы союзных республик не устанавливали.

Помимо основного нормативного акта, было принято множество иных законодательных актов, регулирующих осуществление индивидуального жилищного строительства, к которым относились постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР.

Например, Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 июня 1962 года №2561 «Об индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве» [7, с.325] индивидуальное жилищное строительство одновременно и ограничивалось, и поддерживалось.

С одной стороны, целью жилищно-строительной политики в 60-70-е годы прошлого века был постепенный переход от строительства в городах и поселках городского типа индивидуальных многоквартирных жилых домов к строительству, с привлечением средств населения, многоквартирных благоустроенных кооперативных жилых домов.

Для реализации этой цели были предприняты такие меры, как признание необходимым прекращения отвода земельных участков под индивидуальное жилищное строительство в столицах союзных республик и выдачи кредита индивидуальным застройщикам в этих городах. Также предоставление Советам Министров союзных республик права решать вопросы о прекращении выдачи кредитов индивидуальным застройщикам и об отводе земельных участков под индивидуальное жилищное строительство также и в других городах и в поселках городского типа, без изменения установленного по республике общего задания по индивидуальному жилищному строительству.

То есть наблюдалась тенденция распределения видов жилищного строительства в зависимости от статуса населенного пункта. В столицах союзных республик, других городах и поселках городского типа предпочтительнее было кооперативное жилищное строительство, а индивидуальное жилищное строительство получило большее развитие в сельской местности.

В целях эффективного осуществления разрабатывались и утверждались мероприятия по обеспечению индивидуального жилищного строительства необходимыми материалами за счет развития производства местных строительных материалов, а также выделяемых республикам рыночных фондов.

На советы Министров республик, исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся, предприятия, организации и учреждения возлагалась обязанность обеспечения своевременного отвода земельных участков под индивидуальное жилищное строительство и оказания индивидуальным застройщикам помощи в

приобретении и перевозке строительных материалов и деталей.

Соответственно, при разработке генеральных планов населенных пунктов должны были учитываться технико-экономическое обоснование целесообразности размещения индивидуального жилищного строительства на отводимых для этого территориях.

Получило развитие также коллективное строительство индивидуальных жилых домов, так как, помимо многоквартирных, строились многоквартирные индивидуальные жилые дома. В целях содействия его развитию было утверждено Положение о жилищно-строительных коллективах индивидуальных застройщиков [8, с.330].

Законодательство о капитальном строительстве в основном было общесоюзным. Осуществление планирования капитального строительства союзными республиками должно было быть строго регламентировано общесоюзным законодательством.

Что касается договоров, заключаемых в сфере индивидуального жилищного строительства, то Основы гражданского законодательства СССР и союзных республик, утвержденные 8 декабря 1961 года [5, с. 852], не регулировали гражданско-правовые отношения по выполнению проектных и изыскательских работ, научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ.

Основы впервые в законодательном порядке признали договор подряда на капитальное строительство самостоятельным институтом советского обязательственного права, а не разновидностью договора подряда.

По договору капитального строительства между государственными, кооперативными и иными общественными организациями одна сторона (подрядчик) обязуется своими силами и средствами выполнить по заданию другой стороны (заказчика) капитальные работы, предусмотренные планом и утвержденные в установленном порядке титульным списком, а другая сторона обязуется в установленные договором сроки принять выполненные работы и оплатить их стоимость по смете (сметно-финансовому расчету) [9, с. 246].

Советские ученые, утверждая, что договор капитального строительства является самостоятельным видом договора, приводили следующие

аргументы. По мнению Брауде И.Л., существенные его отличия от договора подряда состояли в следующем.

Во-первых, договор подряда на капитальное строительство, как правило, заключался на основе планового задания и, следовательно, являлся плановым договором. Договор же подряда обычно не является плановым договором.

Во-вторых, договор подряда на капитальное строительство служил созданию и реконструкции основных фондов. Тогда как договор подряда часто служил изготовлению, ремонту и переработке вещей для удовлетворения потребительских нужд граждан.

В-третьих, предметом договора подряда на капитальное строительство и договора подряда являлся результат работы, но заказчик по договору подряда на капитальное строительство был обязан принимать активное участие в создании условий для строительства и вести систематический контроль за работой подрядчика (конечно без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность подрядчика). Эта помощь заказчика подрядчику и контроль заказчика за деятельностью подрядчика по договору на капитальное строительство являлась обязанностью заказчика, а в договоре подряда являлась только правом заказчика, но не его обязанностью.

В-четвертых, договор подряда на капитальное строительство заключался между социалистическими организациями. Договор подряда чаще всего заключался между социалистическими организациями и гражданами.

В-пятых, оплата работ по договору подряда на капитальное строительство производилась за счет специально отпущенных средств на капитальное строительство. Между тем, когда заказчиком по договору подряда являлась социалистическая организация, то работы, выполняемые по этому договору, как не связанные с капитальным строительством, не оплачиваются за счет капитальных вложений [10, с. 4-5].

Договор подряда на капитальное строительство принадлежал к числу важнейших хозяйственных договоров. «В качестве его сторон могли выступать только социалистические организации». Договор подряда на капитальное строительство – договор плановый и его содержание должно было соответствовать этому заданию, которое содержится в плановых документах, в юридической литературе они назывались «плановые предпосылки»:

а) включение строительства в план капитального строительства (титульный список);

б) наличие утвержденных в установленном порядке технического проекта и сметы к нему, предварительно согласованной с генеральным подрядчиком, с выделением в них объемов работ и затрат по этапам работ и графика производства работ, а для сложных объектов – укрупненных комплексных сетевых графиков в составе проекта организации строительства;

в) план финансирования на весь период строительства с разбивкой по годам и годовой план финансирования, исходя из объемов, предусмотренных в утвержденном титульном списке на планируемый год;

г) включение строительства в план работ подрядной строительной организации [11, с. 853].

Помимо того, что в титульный список должен был быть внесен объект строительства, то есть жилой дом, необходимо уточнить организацию, которая будет обеспечивать строительство необходимыми материалами, тем самым лишая стороны возможности использования материалов других поставщиков по собственной воле.

Заключение договора подряда на капитальное строительство без соблюдения «плановых предпосылок» было основанием признания договора недействительным.

До принятия основ гражданского законодательства в 1961 году предметом договора подряда на капитальное строительство было выполнение определенного объема строительномонтажных работ, после – готовая продукция строительной организации. Строительно-монтажные работы как предмет договора подряда на капитальное строительство могли быть в случае осуществления ремонтных и восстановительных работ.

Хотелось бы отметить следующий момент. Одним из условий сдачи-приемки индивидуальных жилых домов было не только завершение строительно-монтажных работ, но и благоустройство территории, которое также должно быть предусмотрено проектом строительства. Другой вопрос, что относилось к благоустройству территории. Кстати, такое требование предусмотрено в ныне действующем законодательстве об индивидуальном жилищном строительстве.

Большое распространение получил институт генерального подряда. В основном, обязанно-

стью генерального подрядчика было заключение договора подряда, сами строительно-монтажные работы осуществляли субподрядные организации.

Важным было разграничение институтов генерального подряда и прямого подрядного договора. Прямой подрядный договор получил широкое применение при хозяйственном способе осуществления строительных работ, когда застройщик был одновременно организатором всего строительства и исполнителем основных работ, т.е. имело место совпадение в одном лице заказчика и подрядчика. И в первом, и во втором случаях, помимо основного подрядчика, отдельные работы могли вестись субподрядчиками. Только при использовании института генерального подряда участвуют три лица: заказчик, генеральный подрядчик и субподрядчик. В прямом подрядном договоре – застройщик и дополнительные подрядчики.

Основным нормативным актом, определявшим порядок заключения, содержания и исполнения договоров подряда и устанавливающим права, обязанности и ответственность заказчиков и подрядчиков, были Правила о договорах подряда на капитальное строительство, утвержденные постановлением Совета Министров СССР от 24 декабря 1969 года.

В соответствии с нормами этих правил основой для заключения договора подряда на капитальное строительство являлось включение объектов в план капитального строительства и в титульные списки. Попросту говоря, строительство индивидуальных жилых домов зависело от того, возможно ли его внесение в годовой план. Как уже было отмечено, сторонами в договоре могут быть только социалистические организации, соответственно этому были распределены права и обязанности. Со стороны заказчика требовалось лишь обеспечить своевременное финансирование и по окончании работ принять объект, а все остальное брал на себя подрядчик, т.е. закупку материалов, оборудования, конструкций, осуществление строительно-монтажных работ. Заказчику не было важно, как осуществляются работы, самое главное, чтобы все выполнялось в срок и без отступлений от сметы, но в соответствии с проектом; экономия средств приветствовалась.

В отличие от ныне действующего законодательства, ранее устанавливался срок для заклю-

чения договора подряда, 2 месяца после утверждения годового плана на соответствующий год. Также из норм правил следует, что при заключении договора подряда на капитальное строительство практически всегда использовалась система генерального подряда, за исключением договоров, сроки которых не превышали календарного года, в таких случаях заключался годовой договор.

Интересным представляется такой момент, подрядчик до сдачи объекта вправе временно и без оплаты использовать строительный объект для своих нужд. Остается непонятным, на каком праве подрядчик использовал объект строительства. Это не право собственности, не иное вещное право. Данная норма схожа с нормой ныне действующего Гражданского кодекса РК, регламентирующей право собственности подрядчика на объект строительства до момента сдачи его заказчику.

Гражданский кодекс Казахской ССР 1963 года повторял нормы Основ гражданского законодательства в отношении договора подряда на капитальное строительство, с учетом того, что это договор был вынесен за рамки разновидностей договора подряда и выделен в отдельный вид обязательства [12].

В советский период особых преобразований в жилищно-строительном законодательстве более замечено не было. Гражданское законодательство относительно подрядных отношений в строительстве действовало вплоть до принятия общей части Гражданского кодекса Республики Казахстан в 1994 году и особенной части – в 1999 году.

В отличие от Гражданского кодекса КазССР, в Гражданском Кодексе Республики Казахстан договор строительного подряда предусматривается как разновидность договора подряда, среди которых есть и договор подряда на проектные и изыскательские работы.

Теперь что касается специального законодательства. Закон Республики Казахстан «Об индивидуальном жилищном строительстве» был принят 3 ноября 1994 года [13]. С тех пор в этот законодательный акт изменения и дополнения вносились три раза, но, на наш взгляд, его нормы требуют более внимательного рассмотрения и внесения новых изменений.

Из нормативных актов, непосредственно касающихся индивидуального жилищного стро-

ительства, можно отметить закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» [14].

В соответствии с нормами данного закона индивидуальное жилищное строительство относится к строительной деятельности, а индивидуальный жилой дом – это здание, индивидуальные застройщики – это субъекты архитектурной, градостроительной и строительной деятельности.

Данный закон охватывает такие вопросы, как государственное регулирование ИЖС через такие средства, как контроль, установление нормативов, лицензирование, государственный градостроительный кадастр, мониторинг, градостроительные регламенты.

В отличие от других нормативных актов, касающихся проектной документации, этот закон подробным образом раскрывает ее содержание с правовой точки зрения. Также затрагиваются вопросы государственной экспертизы проектов. Среди случаев необязательной экспертизы есть проекты индивидуальных жилых домов, выполненные лицами, имеющими лицензии, в соответствии с архитектурно-планировочным заданием органов архитектуры и градостроительства.

Помимо законов, регулирующих отношения в сфере индивидуального жилищного строительства, есть и иные нормативные акты, такие, как СНиПы, а также те нормативные акты, которые определяют направления реализации жилищно-строительной политики в Республике Казахстан.

#### Литература

1. Директивы XIII съезда КПСС по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1966-1970 годы // Законодательство о капитальном строительстве Т.1 – М.: «Юридическая литература», 1970. – 632 с.
2. Басин Ю.Г., Виняр Е.С., Диденко А.Г. Сто вопросов и ответов хозяйственнику о строительном законодательстве. – Алма-Ата: Казахстан, 1981.-128 с.
3. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28 мая 1969 года №392 «О мерах по улучшению качества жилищно-гражданского строительства» // Законодательство о капитальном строительстве. – Т.6 – М.: Юридическая литература, 1974. – 952 с.
4. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 года «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов» // Законодательство о капитальном строительстве Т.1 – М.: Юридическая литература, 1970. – 632 с.
5. Основы гражданского законодательства СССР и союзных республик. Утверждены Верховным Советом СССР 8 декабря 1961 года // Законодательство о капитальном строительстве. Т.6 – М.: Юридическая литература, 1974. – 952 с.
6. Законодательство о капитальном строительстве Т.1 – М.: Юридическая литература, 1970. – 632 с.
7. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 июня 1962 года №2561 «Об индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве» // Законодательство о капитальном строительстве Т.1 – М.: Юридическая литература, 1970. – 632 с.
8. Постановление Совета Министров РСФСР от 9 июля 1959 года №1184 «Об утверждении Положения о жилищно-строительных коллективах индивидуальных застройщиков» // Законодательство о капитальном строительстве Т.1 – М.: Юридическая литература, 1970. – 632 с.
9. Курс советского гражданского права. Отдельные виды обязательств/ под ред. Новицкого И.Б.- М.: 1954. – 454 с.
10. Брауде И.Л. Договоры по капитальному строительству в СССР. – М.: Госюриздат, 1952. – 324 с.
11. Правила о договорах подряда на капитальное строительство. Утверждены постановлением Совета Министров СССР от 24 декабря 1969 года №973 // Законодательство о капитальном строительстве Т.6 – М.: Юридическая литература, 1974. – 952 с.
12. Гражданский кодекс Казахской ССР от 28 декабря 1963 года (Официальный текст с изменениями и дополнениями по состоянию законодательства на 1 января 1988 года). – Алма-Ата: Казахстан, 1989. – 256 с.
13. Республика Казахстан. Закон от 3 ноября 1994 года с изменениями и дополнениями. Об индивидуальном жилищном строительстве // ИС Параграф.
14. Республика Казахстан. Закон от 16 июля 2001 года с изменениями и дополнениями. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан // ИС Параграф.

#### References

1. Directive XIII Congress of the CPSU on the Five-Year Economic Development Plan of the USSR in the years 1966-1970 // Legislation on capital construction Vol.1 – Moscow: “ Legal Literature” , 1970 . – 632 p.
2. G. Bassin , Vinyar ES Didenko AG One hundred questions and answers about the construction handyman legislation. – Almaty : Kazakhstan , 1981.-128 with .

- 3 . Resolution of the CPSU Central Committee and USSR Council of Ministers on May 28, 1969 № 392 “On measures to improve the quality of housing and civil construction “ // Legislation on capital construction V.6 – Moscow: “ Legal Literature” , 1974. – 952 p.
- 4 . Decree of the Presidium of the Supreme Soviet on August 26, 1948 “On the Right of Citizens for the purchase and construction of individual houses “ // Legislation on capital construction Vol.1 – Moscow: “ Legal Literature” , 1970 . – 632 p.
- 5 . Fundamentals of Civil Legislation of the USSR and the Union Republics . Approved by the Supreme Soviet of the USSR December 8, 1961 // Legislation on capital construction V.6 – Moscow: “ Legal Literature” , 1974. – 952 p.
- 6 . Legislation on capital construction Vol.1 – Moscow: “ Legal Literature” , 1970 . – 632 p.
- 7 . Resolution of the CPSU Central Committee and USSR Council of Ministers on June 1, 1962 № 2561 “On individual and cooperative housing “ // Legislation on capital construction Vol.1 – Moscow: “ Legal Literature” , 1970 . – 632 p.
- 8 . Council of Ministers of the RSFSR of July 9, 1959 № 1184 “ On approval of the construction of housing collectives individual builders “ // Legislation on capital construction Vol.1 – Moscow: “ Legal Literature “ , 1970 . – 632 p.
- 9 . Course of Soviet civil law . Certain types of obligations / Ed. Nowicki IB – M. : 1954 . – 454 .
- 10 . Braude IL Contracts for capital construction in the USSR. – M.: “ Gosyurizdat “ , 1952 . – 324 c.
- 11 . Terms of contract for capital construction. Approved by the Resolution of the Council of Ministers on 24 December 1969 № 973 // Legislation on capital construction V.6 – Moscow: “ Legal Literature” , 1974. – 952 p.
- 12 . The Civil Code of the Kazakh SSR from December 28, 1963 ( official text with amendments as legislation on January 1, 1988 ) . – Almaty : Kazakhstan , 1989 . – 256 p.
- 13 . The Republic of Kazakhstan . Act of November 3, 1994 as amended and supplemented . On individual housing construction // IP Section .
- 14 . The Republic of Kazakhstan. The Act of 16 July 2001, as amended. About architecture, urban planning and construction activities in the Republic of Kazakhstan // IP Section .