

УДК 349.414

А.С. Доцанова

К.ю.н., доцент, КазНУ имени аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

E-mail: assel.dos@yandex.kz

### **Место норм об индивидуальном жилищном строительстве в системе права Республики Казахстан**

В данной статье рассматриваются отдельные вопросы определения места норм об индивидуальном жилищном строительстве в системе права. В частности, рассматривается вопрос об определении данной совокупности норм как комплексного правового института.

**Ключевые слова:** индивидуальное жилищное строительство, гражданское право, административное право.

A.S. Dochshanova

### **The place of norms on individual housing construction in the system of law of the Republic of Kazakhstan**

This article is dedicated to the theoretical questions of definition the place of norms about individual house construction in the system of law in the Republic of Kazakhstan. The author proves position of considering the complex of legal norms regulating individual house construction as complex legal institute.

**Key words:** individual housing construction, civil law, administrative law.

А.С. Доцанова

### **Жеке тұрғын үй құрылыс туралы нормалардың Қазақстан Республикасының құқық жүйесіндегі орны**

Мақалада Қазақстан Республикасының құқық жүйесінде жеке тұрғын үй құрылысты реттейтін нормалардың орны туралы кейбір мәселелер қарастырылады.

**Түйін сөздер:** жеке тұрғын үй құрылысы, азаматтық құқық, әкімшілік құқық.

«Жилище – одно из основных материальных условий жизни человека. Для жизни нужны, прежде всего, пища и питье, жилище, одежда и еще кое-что. Итак, первый исторический акт – это производство средств, необходимых для удовлетворения этих потребностей, производство самой материальной жизни» [1, с. 5].

Потребность человека в жилище возникает с момента его рождения и сохраняется на протяжении всей жизни, то есть носит постоянный характер. Поэтому удовлетворение потребности в жилье – одна из важнейших социальных задач, а обеспеченность граждан благоустроенным жилищем – один из наиболее конкретных показателей благосостояния народа.

Конституцией Республики Казахстан обеспечивается целый комплекс прав человека и гражданина, среди которых отдельное место занимает право на жилище. В пункте 2 статьи 25 Конституции Республики Казахстан регламентировано, что в Республике Казахстан создаются условия для обеспечения граждан жильем [2]. Регламентации данного права посвящены нормы жилищного законодательства, в частности, Закон Республики Казахстан «О жилищных отношениях» [3].

В статье 12 данного Закона предусматривается, что одним из оснований возникновения права собственности на жилище является строительство дома, в том числе индивидуального жилого дома.

«Право на жилище реализуется и путем индивидуального жилищного строительства. Каждый гражданин имеет право построить либо приобрести дом в личную собственность» [4, с. 19].

3 ноября 1994 года был принят специальный нормативный правовой акт, регулирующий вопросы индивидуального жилищного строительства, закон Республики Казахстан «Об индивидуальном жилищном строительстве» [13]. В статье 1 данного Закона дается определение индивидуального жилищного строительства. Под индивидуальным жилищным строительством в данном случае понимается постройка индивидуальных жилых домов гражданами на закрепленном за ними в установленном порядке земельном участке, их собственными силами или другим, не запрещенным законодательством способом. Из определения можно сделать вывод, что индивидуальное жилищное строительство не может быть ограничено каким-либо одним аспектом, например, ИЖС как правовая категория, либо как сфера производства, либо как цель использования земельного участка. Сфера ИЖС включает в себя как эти три аспекта, так и множество других, которые в совокупности образуют комплекс различного рода взаимосвязанных между собой общественных отношений.

Следовательно, сфера индивидуального жилищного строительства – это комплекс общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением индивидуального жилищного строительства, начиная с приобретения земельного участка и до момента регистрации права на построенный дом и начала его эксплуатации, включая все промежуточные этапы.

Нас интересует сфера индивидуального жилищного строительства с правовой точки зрения.

Для правовой характеристики понятий «сфера индивидуального жилищного строительства» и «индивидуальное жилищное строительство» необходимо провести их сравнительный анализ.

Во-первых, нельзя приравнивать эти два понятия в буквальном смысле, так как индивидуальное жилищное строительство – это вид хозяйственной деятельности, вид строительства, носящее не постоянный характер. Вследствие того, что индивидуальное жилищное строительство подвергается правовому обеспечению и правовому регулированию, ИЖС также может рассматриваться как правовой институт (этот вопрос будет рассмотрен ниже). Что касается

сферы индивидуального жилищного строительства, то под этим термином подразумевается отрасль хозяйствования, жизнедеятельности, определяющей характеристикой которой является осуществление индивидуального жилищного строительства.

Во-вторых, формирование сферы индивидуального жилищного строительства является следствием возникновения такого вида строительства, т.е. существование сферы индивидуального жилищного строительства находится в полной зависимости от существования индивидуального жилищного строительства как такового, следовательно, правовое обеспечение отношений в сфере индивидуального жилищного строительства зависит от круга отношений, формирующих индивидуальное жилищное строительство.

Причина использования термина «сфера индивидуального жилищного строительства» состоит в том, что «индивидуальное жилищное строительство» часто понимается либо как технический, либо экономический термин, а «сфера индивидуального жилищного строительства» является собирательным понятием для правоотношений, связанных с осуществлением индивидуального жилищного строительства. Но использовать термин «сфера индивидуального жилищного строительства» в качестве названия правового института представляется нелогичным, это все равно, что назвать правовым институтом социальную сферу. Поэтому при дальнейшем рассмотрении данного вопроса предпочтительнее будет использование термина «индивидуальное жилищное строительство».

В аспекте рассмотрения индивидуального жилищного строительства как совокупности общественных отношений можно определить его как правовой институт. Является ли ИЖС комплексом с правовой точки зрения, т.е. комплексным правовым институтом, либо это самостоятельный правовой институт, принадлежность которого определяется отдельной самостоятельной отраслью права, нам предстоит выяснить.

Регулирование отношений в сфере индивидуального жилищного строительства происходит посредством норм нескольких отраслей права, таких, как конституционное право, административное право, земельное право, гражданское право, жилищное право, финансовое право и т.д.

Связь индивидуального жилищного строительства прослеживается в том, что право на жилище является конституционно закрепленным правом человека и гражданина. Конституционное право на жилище означает, что гражданам обеспечивается реальная гарантированная возможность пользования жилищем для удовлетворения своих потребностей и распоряжения им в определенных пределах, а также предоставлено право, в случае необходимости, улучшить свои жилищные условия [1, с. 7]. Праву граждан на жилище соответствуют обязанности государства, связанные с обеспечением граждан жилыми помещениями и создания условий пользования ими. Конституционное право на жилище означает, прежде всего, право гражданина иметь жилище для постоянного пользования. Следовательно, конституционное право на жилище является предпосылкой осуществления индивидуального жилищного строительства.

Нормы административного права регулируют общественные отношения, складывающиеся между застройщиками и государственными органами, связанные с порядком выдачи разрешения на строительство, утверждения проекта строительства, а также вопросы административной ответственности за нарушение законодательных требований.

Земельно-правовые и эколого-правовые нормы определяют связь между осуществлением индивидуального жилищного строительства и соблюдением экологических требований и обязанностей собственника либо владельца земельного участка, отведенного под ИЖС.

Связь с жилищным правом прослеживается в том, что индивидуальное жилищное строительство является одним из оснований возникновения права собственности на жилище, но так как жилищное право рассматривается как подотрасль гражданского права, соответственно, усиливается роль гражданского права в регулировании отношений в сфере индивидуального жилищного строительства.

Но самый большой объем регулирования общественных отношений в сфере ИЖС приходится на гражданское право. Нормы административного, земельного, экологического права являются сопутствующими, основу осуществления индивидуального жилищного строительства составляют гражданско-правовые нормы.

В исследованиях Ю.Г. Басина по этому во-

просу есть следующие моменты. «Право на жилплощадь в системе советского законодательства рассматривалось как гражданско-правовой институт, и вопрос о его существовании был рассмотрен С.И. Аскназием в работе «Советское жилищное право» (1940 г., с. 62). Данная точка зрения была подвергнута критике со стороны рецензентов С.И. Аскназия, А. Тригера и С.Н. Братуся, который утверждал, что «право на жилплощадь – это не правовой институт, а элемент двухстороннего обязательственного жилищного правоотношения, возникновение которого может иметь место по различным основаниям» [5, с. 528]. Одним из оснований может быть индивидуальное жилищное строительство.

В рамках этой точки зрения, индивидуальное жилищное строительство как правовой институт в связи с комплексностью отношений, составляющих его, нельзя отнести к какой-либо отдельно взятой отрасли права. По мнению Ю.Г. Басина, «первопричину появления новых институтов или выделения самостоятельной группы правовых норм следует искать не в чисто юридических признаках сходства и различия, а в однородности и специфичности той области экономических связей, которая регулируется изучаемой в каждом случае совокупностью норм» [5, с. 530].

С.И. Аскназий указывает, что «правовые понятия должны строиться по характеру регулируемых правом реальных отношений, каждому понятию отвечает типовое производственное или иное отношение, в совокупности они отражают «анатомию» системы [6, с. 62; 5, с. 528].

Рассмотрим теперь индивидуальное жилищное строительство как самостоятельный правовой институт. Из определения, данного в Законе об индивидуальном жилищном строительстве, видно, что основу данного института составляет постройка домов тремя основными способами (собственными силами, подрядным способом или иным, не запрещенным законодательством способом). То есть законодатель прямо не относит к индивидуальному жилищному строительству этапы, связанные с закреплением земельного участка, с финансированием, с экологическими требованиями, оставляя лишь чисто строительство, которое в правовом аспекте регулируется гражданским законодательством.

Обоснование самостоятельности конкретного правового института сводится:

а) к обоснованности самостоятельности экономического содержания данных правоотношений;

б) к выяснению того, как право восприняло эту самостоятельность путем особых способов регламентации отношений, придания им несходной с другими юридической формы [5, с. 531].

Точка зрения о том, что индивидуальное жилищное строительство является комплексным правовым институтом, представляется более предпочтительной. Комплексные правовые институты, как и комплексные отрасли права, состоят из правовых норм различных отраслей права для того, чтобы всесторонне урегулировать отношения, связанные в повседневной жизни.

Необходимость существования комплексных институтов объясняется, во-первых, тем, что если бы нормы разных отраслей права рассматривались по отдельности, то в каждой отрасли этого было бы недостаточно, и отношения остались бы недостаточно урегулированными, а собирать все нормы в рамках одной отрасли права представляется невозможным и нецелесообразным, так как связь правовых норм обосновывается лишь их не правовым содержанием.

Во-вторых, круг отношений в рамках комплексного правового института настолько обширен, что требует отдельного регулирования. Комплексный правовой институт может «перерасти» в отрасль права и, наоборот.

По мнению Ю.Г. Басина, также неприемлемо рассматривать комплексный институт как звено той основной правовой отрасли, к которой относится большинство составляющих его норм [5, с. 535]. В данном случае об относимости института «индивидуальное жилищное строительство» к гражданскому праву о комплексности данного института свидетельствует также содержание закона «Об индивидуальном жилищном строительстве». Каждая отдельная статья представляет собой извлечение из иных нормативных правовых актов с дополнениями, связанными со сферой ИЖС. Также ни в одной из статей нет указания на какое-либо специальное законодательство, т.е. параллельно применяются нормы и гражданского, и земельного, и административного законодательства.

Нельзя не учитывать такую точку зрения, по которой правового института «индивидуальное жилищное строительство» нет, есть правоотношения различных отраслей права, которые объ-

единяются тем, что имеют отношение к сфере индивидуального жилищного строительства.

В качестве опровержения этой точки зрения, наряду с обоснованием существования комплексного правового института «индивидуальное жилищное строительство», можно отметить следующее. Данная область отношений слишком обширна, чтобы не быть выделенной в отдельный правовой институт. В пользу этой точки зрения также говорит и то, что был принят специальный законодательный акт. Есть группа общественных отношений, есть специальное нормативное обеспечение, следовательно, есть и правовой институт.

Значение сферы индивидуального жилищного строительства трудно переоценить. Сейчас в нашей стране «строительный бум» получило, на равных, развитие разного вида жилищного строительства, как индивидуального, так и многоквартирных домов.

За 2000-2003 годы за счет средств населения построено 4600,1 тыс. кв. метров жилья, или 72,7% от общего объема введенных в эксплуатацию жилых домов.

Объем индивидуального жилищного строительства возрос за последние четыре года на 57,3%, и за указанный период на эти цели направлено 36,6 млрд. тенге.

Развитие индивидуального жилищного строительства в республике идет неравномерно. Если от общей площади 1431,2 тыс. кв. метров жилья, построенного населением в 2003 году, наибольшую долю занимают Южно-Казахстанская (309,5 тыс. кв. метров), Атырауская (158,2), Алматинская (130,2) области и город Алматы (132,3 тыс. кв. метров), то в других областях этот показатель низок: в Карагандинской (29,2), Костанайской (33,7), Северо-Казахстанской (35), Акмолинской (36,4 тыс. кв. метров) [7].

Для дальнейшего развития индивидуального жилищного строительства предусматривается осуществить следующие меры:

– использование в жилищном строительстве прогрессивных технологий, современных архитектурно-строительных и градостроительных решений, экологически чистых, современных по дизайну видов продукции и материалов, отвечающих по ассортименту и номенклатуре платежеспособному спросу различных слоев населения как на элитное жилье, так и на жилые дома для граждан с невысокими доходами;

– отвод земельных участков под строительство домов вблизи магистральных инженерных сетей, а также на территориях, не занятых строениями и коммуникациями;

Применение приемлемых условий систем ипотечного кредитования и жилстройсбережений, переход к эффективным энергоресурсосберегающим системам также будут способствовать дальнейшему развитию индивидуального жилищного строительства [7].

Благодаря развитию индивидуального жилищного строительства снижается общая стоимость жилья. Например, за 2003 год были зафиксированы следующие данные по стоимости жилья за 1 кв. метр: в городе Астана с учетом индивидуальных жилых домов 63900 тенге и 84800 тенге без учета индивидуальных жилых домов; в городе Алматы – 30200 тенге и 49200 тенге, соответственно, в Атырауской области – 16600 и 73000 тенге, соответственно [7].

Видимый рост сферы индивидуального жилищного строительства влечет за собой необходимость тщательного рассмотрения вопросов обеспечения отношений в данной сфере. Поэтому правовое обеспечение сферы индивидуального жилищного строительства является актуальным вопросом и требует к себе усиленного внимания.

Таким образом, отношения в сфере индивидуального жилищного строительства представляют собой комплексный правовой институт, называемый «индивидуальное жилищное строительство». По этой причине отношения, складывающиеся в связи с его осуществлением, нельзя определить как однородные. В силу обозначенных причин и того, что индивидуальному жилищному строительству придается большое значение, при его осуществлении необходимо уметь правильно использовать нормативный материал и возможности, предоставляемые государством.

#### Литература

1. Жилищные права и обязанности советских граждан (по законодательству СССР и УССР): юридический справочник / В.П. Цемко и др. – Киев: «Научная думка», 1988. – 300 с.
2. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года с изменениями и дополнениями // ИС Параграф.
3. Закон Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года «О жилищных отношениях» с изменениями и дополнениями // ИС Параграф.
4. Басин Ю.Г. Право на жилище – новое конституционное право советского человека. – Алма-Ата: Казахстан, 1980. – 80 с.
5. Басин Ю.Г. Избранные труды по гражданскому праву / АЮ-ВШП «Әділет», 2003. – 732 с.
6. Аскназий С.И. Советское жилищное право. – М., 1940. – 356 с.
7. Указ Президента Республики Казахстан от 11 июня 2004 года «О государственной программе развития жилищного строительства в Республике Казахстан на 2005-2007 годы» // ИС Параграф.

#### References

1. Housing rights and obligations of Soviet citizens ( under the laws of the USSR and the USSR ) : Legal Guide / VP Tsemko etc. – Kiev: «Scientific Thought», 1988. G. 300 p.
2. Constitution of the Republic of Kazakhstan dated 30 August 1995 as amended and supplemented // IP Section
3. Law of the Republic of Kazakhstan dated 16 April 1997 «On Housing Relations « with changes and additions // IP Section
4. Bassin G. The right to housing G. a new constitutional right of Soviet man. – Almaty: Kazakhstan, 1980. G. 80 c.
5. Bassin G. Selected works on civil law / AIO - GSW «Adilet», 2003. G. 732 with.
6. Asknazy SI Soviet housing law. – Moscow, 1940. G. 356 with.
7. Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated 11 June 2004 «On state program of housing development in the Republic of Kazakhstan for 2005-2007» // IP Section.