

*Авхадеева Л. Ш., старший научный сотрудник центра по исследованию криминологических проблем НИИ, кандидат юридических наук, подполковник полиции  
(Карагандинская академия МВД РК им. Б. Бейсенова, г. Караганда, Республика Казахстан)*

## **Закон Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 г. как гарант законных прав дольщиков**

*Аннотация. В настоящей статье анализируются отдельные положения Закона Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 г., вступившего в законную силу 10 октября 2016 г. Автором излагаются предпосылки объективного характера, обусловившие необходимость принятия названного законодательного акта. Детально рассматриваются регламентированные законодателем способы организации долевого участия в жилищном строительстве, выступающие в совокупности с другими законодательными положениями гарантом защиты законных прав дольщиков.*

*Ключевые слова: закон, законные права и интересы, жилищное строительство, жилые здания (жилые дома), закон, застройщик, проектная компания, дольщик, банк-агент, банк второго уровня, гарантия, Фонд гарантирования, каркас жилого дома, денежные средства, привлечение денег.*

Широкое распространение жилищное строительство с участием дольщиков получило в Казахстане в начале 2000-х гг. В условиях экономических изменений и резкого перехода от системы централизованного государственного финансирования жилищного строительства в республике появились новые формы вовлечения денежных средств в данную сферу. Многие граждане, поверив в возможность приобретения таким путем жилья в собственность, стали вкладывать свои сбережения в строительство жилых домов. Активное строительство жилья началось в крупных городах Казахстана. Но «... мечты некоторых дольщиков обзавестись собственной крышей над головой разбились, как волны о скалы. Вложив свои кровные в возведение жилья, они оказались жертвами мошенничества, хищения, обмана, непредвиденных ситуаций...» [1]. В результате противоправных действий заинтересованных в обогащении субъектов, в частности, застройщиков и проектных компаний, образовалось «450 проблемных объектов и 60000 пострадавших граждан» [2], вложивших свои деньги в строительство жилых домов. В данной ситуации, несмотря на то, что граждане «договаривались с застройщиками, государства между ними не было и не должно было быть» [3], государство вынуждено было оказать помощь обманутым гражданам и выделить на дальнейшее строительство незаконченных домов и возмещение понесенных дольщиками убытков 460 миллиардов тенге из Национального фонда РК.

Данные обстоятельства обусловили необходимость разработки и принятия Закона Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 июля 2006 г., направленного на регулирование общественных отношений, связанных с деятельностью по организации строительства жилых зданий за счет привлечения денег физических и юридических лиц для долевого участия в их строительстве и установления гарантий защиты прав и законных интересов сторон договора о долевом участии в жилищном строительстве [4]. При этом необходимо отметить, что принятый закон не был экономически выгодным для застройщиков и строительных компаний, он в одностороннем порядке защищал лишь интересы дольщиков. Так, согласно п. 8 ст. 1 и ст. 7 названного закона при заключении договора о долевом участии в жилищном строительстве обязательно наличие четырех

субъектов: застройщика, проектной компании, дольщика и банка-агента. В данном договоре участие банка-агента для застройщика являлось нецелесообразным, так как он выступал как гарант обеспечения и соблюдения законных прав и интересов дольщиков. Только после получения дольщиком доли в жилом доме (жилом здании) банк-агент перечислял деньги с депозита дольщика проектной компании. Это положение не позволяло застройщику и проектной компании использовать средства вкладчиков до исполнения ими обязательств по строительству жилого здания и ввода его в эксплуатацию. Между тем для застройщика важно иметь возможность аккумулировать денежные средства, которые могут быть использованы в качестве материальных ресурсов для строительства дорогостоящих объектов, какими сегодня являются многоквартирные дома. Строительство жилых зданий и иных объектов недвижимости — это для застройщика крупный бизнес, приносящий значительную прибыль.

Поэтому застройщики и строительные компании в обход положений данного закона с целью привлечения денежных средств граждан в строительство жилых зданий оформляли с ними различные гражданско-правовые сделки (например, предварительный договор купли-продажи, договор инвестирования, договор жилищного кооператива, договор совместного участия и т. д.), при этом избегая заключения с ними договора о долевом участии в жилищном строительстве. Юридически заключаемые договора являлись правомерными и при наличии соответствующей лицензии на строительство застройщики и строительные компании осуществляли строительство жилых зданий. Однако гарантии, что жилые здания будут достроены и введены в эксплуатацию, фактически отсутствовали. Однобокость данных договоров заключалась в том, что застройщики предусматривали в них защиту собственных интересов в случае наступления предпринимательского риска, вкладчики оставались незащищенными. В заключаемых договорах граждане выступали в роли инвесторов (соинвесторов).

В результате различных юридических и бухгалтерских махинаций в сфере жилищного строительства в пяти регионах нашей республики снова возникло 59 проблемных объектов (г. Астана – 42, г. Алматы – 7, г. Актау – 5, Акмолинская область – 4, г. Тараз – 1), обмануто 9 тысяч граждан. Больше всего долгостроев и обмануто граждан в Астане – 42 объекта, 7 тысяч дольщиков. Это 71 % от общего числа по республике [5].

Таким образом, сложившиеся экономические и юридические причины объективного свойства послужили пересмотру вышеназванного нормативного правового акта и разработке кардинально нового закона в сфере жилищного строительства. «Прежний Закон не выполнял поставленных задач. Так, в сфере долевого участия в жилищном строительстве с 2010 года была выдана только одна лицензия на привлечение средств дольщиков. Застройщики имели возможность привлекать деньги дольщиков в строительство объектов жилого назначения в обход норм законодательства путем заключения иных сделок, форма и содержание которых не подпадали под регулятивную сферу. ... В результате тысячи семей, вложивших средства в жилую недвижимость, оставались без долгожданных квартир» [6].

Вступивший в законную силу Закон Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 г. [7] направлен на усиление правовых гарантий для граждан, вкладывающих свои средства в долевое строительство жилых зданий, и ужесточение контроля над застройщиками. В отличие от утратившего силу нормативного

правового акта (19 статей) действующий закон состоит из 42 статей. В нем значительно расширены вопросы компетенции государственных органов в сфере долевого участия и круг субъектов, участвующих в организации долевого участия в жилищном строительстве и выступающих, соответственно, гарантом его обеспечения. Детально закреплены основные способы привлечения средств дольщиков в строительство жилых домов, права и обязанности сторон по договору о долевом участии в жилищном строительстве, порядок и особенности организации долевого участия, государственного контроля и ответственности за нарушение законодательства Республики Казахстан о долевом участии в жилищном строительстве.

В соответствии со ст. 7 Закона законодателем предусмотрено три альтернативных способа организации долевого участия в жилищном строительстве:

- 1) получение гарантии Фонда гарантирования [8];
- 2) участие в проекте банка второго уровня;
- 3) привлечение денег дольщиков после возведения каркаса жилого дома (жилого здания).

Привлечение денег физических или юридических лиц для строительства жилых зданий иными способами, не предусмотренными названным законом, запрещается. Закрепляя данное положение, законодатель четко обозначает, что в сфере жилищного строительства с привлечением денежных средств граждан не допускаются иные формы гражданско-правовых отношений. Тем самым создаются предпосылки для участия в строительстве жилья только добросовестных застройщиков, положительно зарекомендовавших себя в сфере жилищного строительства.

Говоря о первом способе организации долевого участия в жилищном строительстве (получении гарантии Фонда гарантирования), следует отметить, что сегодня в Казахстане создан АО «Фонд гарантирования жилищного строительства» при АО «Национальный управляющий Холдинг «Байтерек»» с уставным капиталом в 10 млрд. тенге. Основными случаями, гарантированными данным Фондом, являются нарушение срока ввода в эксплуатацию жилых зданий; нецелевое использование денежных средств и несостоятельность застройщика по решению суда. «Внедрение механизма гарантирования жилищного строительства позволит привлечь дополнительные инвестиции в строительство жилья, значительно снизить не только риски участия граждан в долевом строительстве, но и ответственность государства по обязательствам недобросовестных застройщиков, а также увеличить объемы ввода жилья и способствовать реализации государственной программы инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2015–2019 годы» [9].

Согласно действующему закону застройщик и уполномоченная компания должны соответствовать требованиям, установленным законодателем применительно к каждому из вышеперечисленных способов организации долевого участия в жилищном строительстве. По первым двум способам требования к застройщику практически идентичны за некоторым исключением. Так, общее – застройщик должен иметь опыт реализованных объектов строительства жилых домов не менее трех лет, общей площадью не менее 18000 кв. метров при строительстве в городах республиканского значения, столице и не менее 9000 кв. метров — при строительстве в иных административно-территориальных единицах (п. 1 ст. 8, п. 1 ст. 9 названного закона). Наряду с данным требованием при способе получения гарантии

Фонда гарантирования застройщик должен обладать также безубыточной деятельностью за последние два финансовых года согласно его финансовой отчетности, подтвержденной аудиторским заключением, и величина коэффициента, исчисленного путем соотношения заемного и собственного капитала, не должна превышать семи в течение всего срока строительства жилого здания до приемки его в эксплуатацию.

Для организации долевого участия в жилищном строительстве любым из возможных способов застройщик создает уполномоченную компанию. В соответствии с п. 3 ст. 8 Закона Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 г. при рассматриваемом способе уполномоченная компания обязана иметь:

- «1) земельный участок, принадлежащий на праве временного возмездного землепользования (аренды), предоставленном государством, или на праве собственности;
- 2) проектно-сметную документацию проекта строительства жилого дома (жилого здания) с положительным заключением комплексной вневедомственной экспертизы;
- 3) деньги, планируемые для расходования в соответствии со статьей 20 настоящего Закона, и (или) незавершенное строительство, подтвержденное актами выполненных работ, в объеме не менее десяти процентов от проектной стоимости в случае, если земельный участок принадлежит на праве собственности, или в объеме не менее пятнадцати процентов от проектной стоимости в случае, если земельный участок принадлежит на праве временного возмездного землепользования (аренды), предоставленном государством;
- 4) деньги на оплату комиссии за рассмотрение документов, гарантийного взноса по договору о предоставлении гарантии;
- 5) договор подряда строительства жилого дома (жилого здания)».

Отличительной особенностью первого способа является то, что заключенный договор о предоставлении гарантии долевого участия в жилищном строительстве между застройщиком, уполномоченной компанией и Фондом гарантирования является основанием для привлечения денег дольщиков и не требует получения соответствующего разрешения от местного исполнительного органа. В случае неисполнения застройщиком и уполномоченной компанией обязательств по строительству жилого дома наступает гарантийный случай, при котором Фонд гарантирования берет на себя обязательства по завершению строительства и передачи доли в жилом здании дольщикам.

Согласно второму способу долевое участие в жилищном строительстве осуществляется путем участия в проекте банка второго уровня, дающего при соответствии застройщика и уполномоченной компании предъявляемым законом к ним требованиям, свое решение о готовности финансирования строительства жилого дома на сумму, достаточную для завершения строительства. Будучи готовым на финансирование строительства жилого здания, банк второго уровня заключает договор с инжиниринговой компанией.

При данном способе уполномоченная компания обязана иметь:

- 1) земельный участок, принадлежащий на праве временного возмездного землепользования (аренды), предоставленном государством, или на праве собственности;

2) проектно-сметную документацию проекта строительства жилого дома с положительным заключением комплексной вневедомственной экспертизы (п. 3 ст. 9 Закона Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 года).

В случае соответствия предъявляемым требованиям и получения решения банка второго уровня застройщик и уполномоченная компания обращаются в местный исполнительный орган для получения разрешения на привлечение денег дольщиков. Банк, осуществляя финансирование строительства, контролирует целевое использование денежных средств согласно актам выполненных работ и подтвержденных инжиниринговой компанией.

Для осуществления деятельности по организации долевого участия в жилищном строительстве способом привлечения денег дольщиков после возведения каркаса жилого дома застройщик должен соответствовать следующим требованиям: обязан в течение последних пяти лет построить и ввести в эксплуатацию на территории Республики Казахстан жилые здания общей площадью не менее 60000 кв. метров при строительстве в городах республиканского значения, столице и не менее 30000 кв. метров — при строительстве в иных административно-территориальных единицах. При этом учитывается суммарный опыт дочерних организаций застройщика (п. 1 ст. 10 рассматриваемого закона).

В свою очередь уполномоченная компания на основании п. 3 ст. 10 Закона Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 г. обязана иметь:

- 1) земельный участок, принадлежащий на праве временного возмездного землепользования (аренды), предоставленном государством, или на праве собственности;
- 2) проектно-сметную документацию проекта строительства жилого дома (жилого здания) с положительным заключением комплексной вневедомственной экспертизы;
- 3) наличие завершеного строительства каркаса жилого дома (жилого здания), подтвержденного отчетом инжиниринговой компании;
- 4) договор с инжиниринговой компанией.

В случае соответствия застройщика и уполномоченной компании требованиям, установленным к ним законом, данные субъекты обращаются в местный исполнительный орган для получения разрешения на привлечение денег дольщиков.

Отличительная особенность этого способа организации долевого участия от первых двух способов заключается в том, что застройщик и уполномоченная компания получают возможность использования денег дольщиков на строительство только после возведения каркаса жилого дома за счет собственных денежных средств. При этом земельный участок, проектно-сметная документация проекта строительства жилого дома и построенный его каркас находятся в залоге у дольщиков с момента регистрации договора о долевом участии в жилищном строительстве в местном исполнительном органе.

По всем рассмотренным механизмам организации долевого участия привлечение денег дольщиков в жилищное строительство допускается законодателем только на основании договоров о долевом участии в жилищном строительстве и в обязательном порядке

зарегистрированных в местном исполнительном органе. Типовая форма названного договора утверждена Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан «Об утверждении типовой формы договора о долевом участии в жилищном строительстве» от 28 июля 2016 г. № 345 [10].

Особая роль в организации долевого участия в сфере жилищного строительства и осуществлении контроля отводится инжиниринговым компаниям, которые призваны вести мониторинг за ходом строительства, целевым использованием денег дольщиков и проверку объемов выполненных работ, а также определять гарантийные случаи. Инжиниринговые компании обязаны ежемесячно представлять отчет о результатах мониторинга хода строительства объектов в Фонд гарантирования, банки второго уровня или местный исполнительный орган (ст. 21 Закона Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 г.).

Таким образом, Закон Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 г. предусматривает кардинальную модернизацию системы организации долевого участия в жилищном строительстве, направленную по поручению Главы государства Н. А. Назарбаева на создание и всемерное развитие системы гарантирования долевых вкладов в строительство жилья. В перспективе он «позволит минимизировать риски дольщиков путем снижения вероятности нецелевого использования средств и срыва сроков строительства, снизить стоимость финансирования и цены продажи жилья, увеличить кредитование строительного сектора банками второго уровня» [11].

## Түйін

Мақалада 2016 жылғы 10 қазанда заңды күшіне енген «Тұрғын-үй құрылысына үлестік қатысу туралы» Қазақстан Республикасының 2016 жылғы 7 сәуірдегі Заңының жеке ережелері талданады. Автор жоғарыда аталған заңнамалық актіні қабылдау қажеттілігіне әкеп соқтырған объективті сипаттаманың алғышарттарын баяндайды. Заң шығарушы реттеген, басқа да заңнамалық ережелермен бірлесіп, үлескерлердің заңды құқықтарын қорғау кепілдігі болып табылатын тұрғын-үй құрылысына үлестік қатысуды ұйымдастыру тәсілдері егжей-тегжейлі қарастырылады.

## RESUME

In this article, certain provisions of the Law of the Republic of Kazakhstan «On Participatory Interest in Housing Construction» of April 7, 2016, which entered into force on October 10, 2016, are analyzed. The author sets forth the prerequisites for an objective character, which necessitated the adoption of the above-mentioned legislative act. In detail, the methods of organization of equity participation in housing construction permitted by the legislator, acting in conjunction with other legislative provisions, are guaranteed by the protection of the legal rights of equity holders.

---

### Список использованной литературы:

1. Вклады дольщиков — под гарантией // Казахстанская правда. 2016. 14 окт.
2. Выступление начальника 1-го Департамента Генеральной прокуратуры на заседании коллегии Генеральной прокуратуры по вопросам долевого строительства от 13 октября 2016 г. // <http://www.zakon.kz/>
3. Асанов поручил разобраться с проблемой обманутых дольщиков // [http://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/](http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/);
4. Закон Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 июля 2006 г. (утратил силу) // <http://www.zakon.kz/>
5. Выступление начальника 1-го Департамента Генеральной прокуратуры на заседании коллегии Генеральной прокуратуры по вопросам долевого строительства от 13 октября 2016 г. // <http://www.zakon.kz/>;
6. Новый Закон «О долевом участии в жилищном строительстве» защитит права дольщиков <http://economy.gov.kz/ru/press-sluzhba/>
7. Закон Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 г. // <http://www.zakon.kz/>
8. Под Фондом гарантирования жилищного строительства следует понимать некоммерческую организацию в организационно-правовой форме акционерного общества с прямым или косвенным участием государства в уставном капитале, гарантирующую при наступлении гарантийного случая завершение строительства и передачу доли в жилом доме (жилом здании) дольщикам (п. 9 ст. 1 Закон Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 года) // <http://www.zakon.kz/>
9. В Казахстане создан Фонд гарантирования жилищного строительства // <https://kapital.kz/economic/>

---

10 . Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан «Об утверждении типовой формы договора о долевом участии в жилищном строительстве» от 28 июля 2016 г. № 345 // <http://online.zakon.kz/>

11 . В МНЭ РК рассказали о новом Законе «О долевом участии в жилищном строительстве» // <http://dixinews.kz/articles/zhizn/>