

Правовое регулирование учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий в Республике Беларусь: история и современность

Е.М. КАРАВАЕВА

Статья посвящена исследованию учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий в Республике Беларусь. Правовое регулирование данного вопроса рассматривается в исторической ретроспективе. Отмечаются изменения в осуществлении учета нуждающихся в улучшении жилищных условий в БССР и в Республике Беларусь. Обозначаются проблемные моменты, касающиеся обеспечения возможности реализовать право на жилище путем состояния на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Ключевые слова: жилье, право на жилище, учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилищный фонд, государственная поддержка, место жительства, место работы.

The article is devoted to the research of the registration of the citizens who need housing improvement in the Republic of Belarus. Legal regulation of this question is considered in historical retrospection. The changes in realization of the registration of those citizens who need housing improvement in the BSSR and in Belarus are observed. The problem moments connected with the guarantee of possibility to exercise the right to housing by means of the registration of the citizens who need housing improvement are designated.

Keywords: housing, right to housing, registration of the citizens who need housing improvement, housing stock, government support, place of residence, place of employment.

Введение. В 90-е годы, в процессе социально-экономической трансформации Республики Беларусь, создания основ демократического правового государства, призванного гарантировать достойную жизнь и свободное развитие человека, сформирована новая законодательная база в сфере обеспечения жилищных прав применительно к изменяющимся социально-экономическим условиям.

Ст. 21 Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. провозглашает обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь высшей целью государства. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства. Все это относится и к праву граждан иметь и пользоваться жилищем.

Право на жилище является одним из важнейших социально-экономических прав, которые конституционно гарантируются каждому гражданину Республики Беларусь. Гарантии права на жилище, предусмотренные ст. 48 Конституции Республики Беларусь от 1994 г., по существу имеют экономический характер. В то же время они выражаются в обязанностях, которые приняло на себя государство для обеспечения предоставленного гражданам права: развивать государственный и частный жилищный фонд; содействовать гражданам в приобретении жилья; предоставлять жилище гражданам, нуждающимся в социальной защите, бесплатно или по доступной для них плате.

В соответствии с действующим законодательством в Республике Беларусь одним из способов обеспечения граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий жильем, является осуществление учета нуждающихся в улучшении жилищных условий. Государство обеспечивает данную возможность для лиц, которые не в состоянии самостоятельно реализовать право на жилище.

Основная часть. Институт учета нуждающихся в улучшении жилищных условий в нашем государстве был создан в советский период в условиях недостатка жилья ввиду наличия большого количества лиц, нуждающихся в нем.

Вкладывая огромные средства в жилищное строительство и предоставляя гражданам благоустроенные жилища, советское государство вместе с тем проявляло заботу о сохранности жилищного фонда, о правильном использовании гражданами жилищ. Вступая в жилищные правоотношения, граждане становились нанимателями, носителями субъективного пра-

ва пользования жилым помещением, осуществление которого охраняется законом. Поэтому большую роль стали играть нормы, регулирующие порядок распределения жилой площади, и нормы, обеспечивающие сохранность жилого фонда [1, с. 20–21].

В соответствии с Основами гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1962 г. весь жилой фонд можно было подразделить на следующие категории:

- государственный жилищный фонд, в состав которого входили дома местных Советов, а также дома государственных учреждений, предприятий и организаций;
- дома профсоюзных и иных общественных организаций;
- дома жилищно-строительных кооперативов;
- дома, принадлежащие гражданам на праве личной собственности [1, с. 23–24].

Отметим, что для получения права проживания во всех жилых помещениях (кроме домов, принадлежащих гражданам на праве личной собственности) необходимо было быть нуждающимся и состоять на учете граждан в соответствии с порядком осуществления учета граждан и распределения жилой площади. Таким образом, возникновению гражданско-правовых отношений по использованию жилого помещения предшествовала сложная плановая деятельность соответствующих жилищных органов по распределению жилищ, которая в дальнейшем переросла в учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий [2, с. 13–14].

В БССР порядок принятия граждан на учет нуждающихся и предоставления жилой площади определялся «Положением о порядке предоставления жилой площади в Белорусской ССР», утвержденным постановлением Совета Министров БССР и Белсовпрофа от 11 февраля 1976 г. № 50 [3].

Нормативно закреплялся круг лиц, имеющих право быть принятыми на учет (т. е. основания принятия граждан на учет нуждающихся). К ним относились: граждане, не имеющие жилой площади; проживающие в домах местных Советов и ведомств и обеспеченные жилой площадью на одного члена семьи менее чем по минимальной норме, установленной в данном населенном пункте; проживающие в непригодных для проживания помещениях и т. д. Был установлен порядок осуществления учета, определены виды очередности в зависимости от категории субъектов, принимаемых на учет нуждающихся (общая, первоочередная, внеочередная). Во внеочередном порядке, например, предоставлялись жилые помещения инвалидам Великой Отечественной войны и семьям военнослужащих, погибшим в Отечественную войну.

Не подлежали принятию на учет по улучшению жилищных условий граждане, имеющие жилую площадь на праве личной собственности и допустившие незаконное строительство, продажу или сдачу жилья в поднаем, а также граждане, осуществившие обмен жилой площади, приведший к ухудшению их жилищных условий.

В 1978 г. право на жилище впервые было закреплено в ст. 42 Конституции БССР, которая провозглашала: «Граждане БССР имеют право на жилище. Это право обеспечивается развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству, справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, предоставляемой по мере осуществления программы строительства благоустроенных жилищ, а также невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги. Граждане БССР должны бережно относиться к предоставленному им жилищу».

Ввиду изменения экономической и социальной ситуации в государстве приобрела актуальность разработка законодательного акта, охватывающего весь комплекс жилищных отношений, начиная от постановки граждан на учет нуждающихся и заканчивая прекращением возникших правоотношений в домах государственного и общественного жилищного фонда.

Это определялось тем, что Основы гражданского законодательства, принятые в 1961 г., уже в силу своего характера не регулировали административно-правовых отношений, возникающих до заключения договора найма жилого помещения. Вследствие этого такая важная и обширная область правоотношений между гражданами и административными органами, как прием на учет, сохранение права пребывания на учете при выбытии из населенного пункта или увольнении с работы, снятие с учета, в законодательных актах не регулировалась [4, с. 4].

15 июня 1981 г. Верховным Советом СССР десятого созыва были приняты Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик. Помимо других вопросов, в них были сформулированы положения, касающихся учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и т. д.

Нормы Основ жилищного законодательства получили конкретизацию в Жилищном кодексе БССР (далее – ЖК), введенном в действие с 1 апреля 1984 г.

В соответствии ЖК 25 апреля 1984 г. было принято Постановление Совета министров БССР и Белорусского республиканского Совета профессиональных союзов, которым были утверждены новые (вторые) Правила учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставления жилых помещений в Белорусской ССР, которые существенно отличались от предыдущих «Примерных правил учета граждан, нуждающихся в жилье, и распределения жилой площади» 1964 г.

Так, Правилами 1984 г. были детально изложены основания, для признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий. К ним относились граждане: имеющие обеспеченность жилой площадью на одного члена семьи ниже уровня, определяемого исполнительными комитетами областных, Минского городского Советов народных депутатов совместно с советами профсоюзов; проживающие в жилом доме (жилом помещении), не отвечающем установленным санитарным и техническим требованиям; проживающие в квартирах, заселенных несколькими нанимателями, если в составе семьи имеются больные, страдающие тяжелыми формами некоторых хронических заболеваний, при которых совместное проживание с ними в одной квартире невозможно; проживающие в смежных неизолированных комнатах или в одной комнате при отсутствии родственных отношений; проживающие длительное время в общежитиях, за исключением граждан, поселившихся в связи с обучением; проживающие длительное время по договору поднайма жилого помещения в домах государственного и общественного жилищного фонда или по договору найма жилого помещения в домах, принадлежащих жилищно-строительным (жилищным) кооперативам либо гражданам на праве личной собственности, а также в качестве временных жильцов; проживающие длительное время в служебных жилых помещениях.

Кроме того, новыми Правилами закреплялась возможность быть принятыми на учет нуждающихся как по месту работы, так и по месту жительства.

Также были установлены сроки проживания, для признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий. Они определялись исполнительными комитетами областных и Минского городского Совета народных депутатов совместно с советами профсоюзов, но не могли превышать пяти лет (например, в Гомельской области: для города Гомеля – не менее 4-х лет, для других городов и поселков городского типа – не менее 3-х лет, для сельской местности – независимо от сроков проживания) [5, с. 47].

Однако срок проживания не устанавливался для граждан, имеющих право на получение жилого помещения вне очереди. К ним, например, можно отнести граждан, жилище которых в результате стихийного бедствия стало непригодным для проживания; которые утратили право пользования жилым помещением вследствие незаконного осуждения, если возврат ранее занимаемого помещения невозможен и прочее.

Необходимо отметить, что из Правил 1984 г. была исключена норма, закрепленная в Примерных правилах 1964 г., согласно которой гражданам, состоящим на учете по улучшению жилищных условий в исполкомах районных Советов, на предприятиях и в организациях, жилая площадь представлялась только на тех членов семьи, которые имели постоянную прописку по данному адресу на момент принятия на учет [6, с. 27].

До 1991 г., когда Беларусь входила в состав СССР, порядок учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий осуществлялся в соответствии с советским законодательством. В связи с изменением политической ситуации и ликвидацией СССР 15 марта 1994 г. Верховным Советом Республики Беларусь была принята Конституция Республики Беларусь, с введением в действие которой правовое регулирование жилищных отношений стало осуществляться законодательством Республики Беларусь.

В конституции были закреплены следующие положения: собственность может быть государственной и частной; право граждан на жилище; государство гарантирует каждому право собственности и содействует ее приобретению [7, ст.ст. 13, 44, 48].

Таким образом, в новых социально-экономических условиях изменился подход государства к регулированию жилищных правоотношений.

1 июля 1999 г. вступил в силу Жилищный кодекс Республики Беларусь, который определил, что жилищный фонд состоит из государственного и частного жилищного фонда [5, с. 47].

До 1999 г. порядок учета граждан, нуждающихся в жилье, осуществлялся в соответствии с Правилами учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в Белорусской ССР, которые были утверждены Постановлениями Совета Министров БССР и Белорусского республиканского совета профессиональных союзов от 25 апреля 1984 г.

22 сентября 1999 г. было принято Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 1468 «Об утверждении правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в Республике Беларусь», которое отменило Постановление Совета Министров 1984 г. В отличие от ранее действовавшего, новое постановление определило, что нуждающимися в жилье стали признаваться граждане, обеспеченность которых общей площадью жилого помещения на одного члена семьи составляла менее 15 квадратных метров общей площади, ранее данный норматив не был установлен, также были дополнены основания для признания граждан нуждающимися (например, появились такие как: впервые вступившие в брак (оба супруга) независимо от возраста, времени регистрации брака и не имеющие отдельной квартиры; родившие (усыновившие) и воспитывающие детей без вступления в брак и не имеющие отдельной квартиры и другие) [8, с. 21].

Учет осуществлялся на основании Постановления № 1468 до 2005 г., до принятия Указа Президента Республики Беларусь № 565 «О некоторых мерах по регулированию жилищных отношений», утвердившего Положение о порядке учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда.

В целях оптимизации условий постановки граждан на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий 9 августа 2011 г. был принят указ № 346 «О внесении дополнений и изменений в некоторые указы Президента Республики Беларусь». Согласно этому документу, критерий нуждаемости в жилье по городу Минску снижен с 15 до 10 квадратных метров на человека. При этом если ранее при постановке на учет нуждающихся учитывалась общая площадь жилого помещения, находящаяся в собственности или в пользовании гражданина и членов его семьи только в Минске, то со вступлением в силу Указа № 346 при постановке на учет будет учитываться общая площадь всех жилых помещений, находящихся в собственности или в пользовании гражданина и совместно проживающих с ним членов его семьи не только в Минске, но и в Минском районе.

28 августа 2012 г. был принят новый Жилищный кодекс Республики Беларусь, закрепивший основные положения по учету нуждающихся в улучшении жилищных условий, а с 1 апреля 2014 вступил в силу Указ Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2013 г. № 563 «О некоторых вопросах правового регулирования жилищных отношений», утвердивший новое Положение об учете граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и о порядке предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда, нормы которого действуют с 1 апреля 2014 г. [9, с. 50].

Указ Президента № 563 направлен на развитие фонда жилых помещений коммерческого использования государственного жилищного фонда. Кроме того, целью Указа является упорядочение оснований для постановки граждан на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, предусматриваются ограничения в постановке на учет и основания для снятия с такого учета в отношении граждан, зарегистрированных по месту жительства в общежитиях, жилых помещениях частного жилищного фонда по договору найма жилого помещения, в которых они фактически не проживают [10].

В части постановки на учет, по сравнению с Положением № 565, содержится 12 оснований постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, а также 9 основа-

ний для отказа в постановке на такой учет и 10 оснований для снятия граждан с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Положением № 563 определен перечень оснований, по которым граждане признаются нуждающимися в улучшении жилищных условий.

Отметим, что после 1 апреля 2014 г. граждане, проживающие в населенных пунктах Минского р-на, принимаются на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий по месту работы (службы) в г. Минске только в том случае, если они обеспечены общей площадью жилого помещения менее 10 кв. м. При этом обеспеченность общей площадью жилого помещения будет определяться с учетом суммирования общей площади жилых помещений, расположенных в г. Минске или Минском р-не и находящихся в собственности и (или) во владении и пользовании гражданина и совместно проживающих с ним членов его семьи [10].

Новым основанием улучшения жилищных условий граждан в соответствии с Указом № 563 является предоставление жилых помещений коммерческого использования. В этой связи Положение не предусматривает такого основания для постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, как проживание по договорам найма жилого помещения коммерческого использования.

Кроме того, Положением предусмотрено следующее условие для снятия граждан с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий: если отпали основания для признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий. Таким образом, при получении жилого помещения коммерческого использования гражданин, нуждающийся в улучшении жилищных условий, утрачивает основания состоять на таком учете и подлежит снятию с учета в соответствии с названным подпунктом.

Договор найма жилого помещения коммерческого использования в большинстве случаев имеет срочный характер. Перед заключением с нанимателем такого договора на новый срок наймодатель запрашивает в организации, осуществляющей эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющей жилищно-коммунальные услуги, сведения о надлежащем или ненадлежащем исполнении нанимателем обязанностей по названному договору найма. При этом одним из вариантов ненадлежащего исполнения обязанностей по договору найма жилого помещения коммерческого использования государственного жилищного фонда является: наличие без уважительных причин двухмесячной задолженности по плате за пользование жилым помещением коммерческого использования и (или) жилищно-коммунальные услуги в период действия договора найма. Причем законодатель не определяет перечень случаев, по которым задолженность является неуважительной, что позволяет наймодателю принимать решение по своему усмотрению.

Следовательно, в случае отказа лицу в дальнейших правоотношениях найма его жилищные права ограничиваются, так как, получив в пользование жилое помещение коммерческого использования, лицо было снято с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий. Это позволяет рассматривать норму, предусматривающую снятие с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий лиц, вступающих в правоотношения найма жилых помещений коммерческого использования, ограничивающей жилищные права этих граждан.

16 ноября 2015 г. Указом Президента Республики Беларусь № 460 внесены дополнения в основания, для отказа в постановке на учёт, нуждающихся в улучшении жилищных условий. В частности, основанием для отказа в постановке на учёт, нуждающихся в улучшении жилищных условий, является приобретение лицом (покупка), жилого помещения, заведомо не пригодного для проживания, в соответствии с законодательством (пп. 3.1.3 п. 3; пп. 4.10 п. 4 Положения № 563). Кроме того, внесены дополнения в перечень, необходимых для постановки на учёт, документов. Так, с 01.03.2016 г. регистрирующими органами запрашиваются такие документы, как:

- справка об осуществлении льготного кредитования или субсидирования в связи с покупкой или строительством жилья (на заявителя и всех членов семьи);
- справка из загса (молодые семьи, впервые вступившие в брак).

Заключение. Институт учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на протяжении существования Республики Беларусь является одним из способов под-

держки государством граждан в жилищной сфере. Регулирование вопросов осуществления учета изменялось адекватно изменениям в социально-экономической сфере и ввиду принятия кодифицированных актов в жилищной сфере. В настоящее время в нормативные акты, регламентирующие осуществление учета нуждающихся в улучшении жилищных условий так же вносятся изменения и дополнения.

Изучив отдельные вопросы осуществления учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий можно сделать вывод, что граждане признаются таковыми, если имеют хотя бы одно из перечисленных в законодательстве оснований. Основания признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий закреплены в Жилищном кодексе Республики Беларусь, а также в Указе Президента Республики Беларусь № 563 «О некоторых вопросах правового регулирования жилищных отношений». Однако, необходимо отметить, что основания признания граждан нуждающимися, закрепленные в пункте 3 Положения об учете граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и о порядке предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда и основания и в ст. 35 ЖК Республики Беларусь имеют расхождения. Поэтому считаем целесообразным привести их в соответствие друг другу.

Так же в целях эффективного обеспечения жилищных прав граждан предлагаем дополнить ч. 1 п. 90 гл. 4 Положения следующей нормой: граждане, с которыми договор найма жилого помещения коммерческого использования государственного жилищного фонда заключен на неопределенный срок подлежат снятию с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий, а граждане, вступившие в правоотношения найма жилых помещений коммерческого использования на срок, не превышающий пяти лет, сохраняют право состоять на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Литература

1. Ноздрин, Н.С. Основы жилищного и трудового права / Н.С. Ноздрин, Л.А. Фурман. – М. : Высшая школа, 1975. – 208 с.
2. Чигир, В.Ф. Советское жилищное право / В.Ф. Чигир. – Минск : Издательство Белгосуниверситета, 1960. – 145 с.
3. Учет граждан, нуждающихся в жилье [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.yurkonsultacia.ru/zakonodatelstvo/spravochnik109.html>. – Дата доступа : 17.02.2017.
4. Чигир, В.Ф. Конституционное право на жилище / В.Ф. Чигир, В.А. Боровцов. – Мн. : Беларусь, 1985. – 104 с.
5. Савицкий, В. В. Региональный аспект регулирования жилищных отношений / В.В. Савицкий // Юстиция Беларуси. – 2009. – № 4. – С. 45–49.
6. Богданов, Е.В. Право на жилище / Е.В. Богданов. – Минск : Университетское, 1990. – 159 с.
7. Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 15 марта 1994 г., № 2875-ХП (с изменениями и дополнениями, принятыми на Республиканских референдумах 24 ноября 1996г., 17 октября 2004г.) // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
8. Чигир, В.Ф. Договор найма жилого помещения: по новому жилищному законодательству / В.Ф. Чигир. – Мн. : Амалфея, 2001. – 368 с.
9. Пухов, А.А. О некоторых вопросах учета нуждающихся в улучшении жилищных условий в свете принятия Указа Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2013 г., № 563 / А.А. Пухов // Юстиция Беларуси. – 2014. – № 7. – С. 50–52.
10. О некоторых вопросах правового регулирования жилищных отношений : Комментарий к Указу Президента Республики Беларусь № 563 // PRESIDENT.GOV.BY [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://president.gov.by/ru/news_ru/view/kommentarij-k-ukazu-563-o-nekotoryx-voprosax-pravovogo-regulirovaniya-zhilischnyx-otnoshenij-7631. – Дата доступа : 17.02.2017.