

ПРАВО

УДК 347.171:369

ПРИМЕНЕНИЕ ИНСТИТУТА МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА
В СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Родина Т.Ю., Козин Д.А.

Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского, г. Брянск

В статье анализируется практика применения института места жительства в отношениях социального обеспечения, отмечается отсутствие единообразного подхода к пониманию критериев предоставления мер социальной поддержки, в т.ч. места жительства. Автором предлагается переформулировать принцип запрета обусловленности прав местом регистрации в законе о свободе передвижения, а также дополнить законодательство социального обеспечения, указав, что основанием предоставления мер является наличие статуса, а условия их предоставления определяются законодательно.

Ключевые слова: ежемесячная денежная компенсация; жилое помещение; меры социальной поддержки; место жительства; регистрация; свобода передвижения; социальное обеспечение.

DOI 10.22281/2542-1697-2024-03-04-75-80

Системный анализ действующего регионального и федерального законодательства позволяет констатировать, что меры социальной поддержки предоставляются соответствующим правоспособным субъектам преимущественно по месту их жительства. Это обусловлено административно-территориальным делением того или иного региона и наличием в них большого количества муниципальных образований. Альтернативно, меры социальной поддержки могут предоставляться в крупных центрах регионов [3] или в любом специализированном органе (его учреждениях) на территории Российской Федерации [2].

Однако базовый закон, о свободе передвижения [1], на практике конкурирует с указанным принципом социальной защиты, вплоть до судебного порядка. Закон закрепляет, что регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации (далее – принцип запрета обусловленности прав местом регистрации).

Так, например, гр-ка С., имея льготный статус «ветеран труда Брянской области», с 2009 года являлась получателем меры социальной поддержки в виде ежемесячной денежной компенсации на оплату коммунальных услуг (ЕДК на ЖКУ) в размере 50%. Однако с декабря 2021 года выплата ЕДК на ЖКУ была приостановлена по причине переезда заявительницы на новое место жительства [10].

Согласно Порядку предоставления ЕДК на ЖКУ, утверждённому постановлением Правительства Брянской области от 25 декабря 2017 года № 714-п [4], данная мера социальной поддержки предоставляется только на одно жилое помещение, расположенное на территории Брянской области, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает. Основанием предоставления ЕДК являются фактически понесённые гражданином расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (пункты 5-6 Порядка).

Анализ норм Порядка показывает, что изменение места жительства является основанием для прекращения выплаты ЕДК (п. 23, 35), соответственно, для назначения ЕДК по новому месту жительства заявитель должен обратиться с новым заявлением. При этом, если гражданин сообщит об изменении места жительства в течение 15 календарных дней или позже, то учреждение социальной защиты населения произведёт перерасчёт (п. 25). Вместе с тем сообщение об изменении места жительства по истечении указанного срока повлечёт

дополнительное последствие: необоснованно полученные в качестве ЕДК средства будут засчитаны в счёт будущей выплаты ЕДК (п. 26 Порядка), о чём уведомляется заявитель.

Разрешая спор, суд установил, что размер ЕДК, который получала бы истица по новому месту жительства, превышал бы суммы ЕДК, начисленные и выплаченные ежемесячно по прежнему адресу (исходя из количества одного проживающего, площади жилого помещения и объёма потребляемых услуг).

Вместе с тем, сославшись на свободу передвижения и принцип запрета обусловленности прав местом регистрации [1, ст. 3], а также на позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в постановлении от 2 февраля 1998 года № 4-П [8], суд встал на сторону истца-получателя меры поддержки, указав, что удержание отделом социальной защиты населения с истца полученных с момента изменения места жительства и до момента выявления данных обстоятельств причитающихся сумм ЕДК можно расценивать как фактический отказ в предоставлении меры социальной поддержки за спорный период, гарантированной истцу как ветерану труда Брянской области. При таком положении полученные истцом в спорный период суммы денежной компенсации по оплате жилищно-коммунальных услуг излишне выплаченными являться не могут.

Приходя к выводу о наличии оснований для удовлетворения заявленных требований о признании действий ответчика по удержанию сумм ЕДК незаконными и возложении обязанности её перерасчета и выплаты, суд принял во внимание пожилой возраст истицы, перерегистрацию её по месту жительства в один и тот же день, в пределах одного муниципального образования, а также расчёт ЕДК по новому месту жительства, составляющей большую сумму по сравнению с суммой ЕДК, выплаченной по прежнему месту жительства, и отсутствие согласия гр-ки С. на удержание из назначенной по новому месту жительства компенсации выплаченных сумм ЕДК по прежнему месту жительства.

Суды апелляционной и кассационной инстанций оставили в силе решение суда первой инстанции и дополнительно указали, что исходя из нормативных положений законодательства Брянской области в их системном единстве и взаимосвязи, несвоевременное информирование гражданином-получателем мер социальной поддержки органа соцзащиты о перемене места жительства не может являться основанием для прекращения предоставления мер, что согласуется с принципом запрета обусловленности прав местом регистрации [1, ст. 3].

Проблемой в описанной ситуации является коллизия одного и того же института, института места жительства, но принадлежащего разным отраслям права.

Представляется, что суды неправильно истолковали материальные нормы, поскольку условием предоставления ежемесячной денежной компенсации на оплату жилого помещения и коммунальных услуг является не факт регистрации гражданина, а фактически понесённые им расходы. При этом на заявителе лежит обязанность уведомить учреждение социальной защиты населения об изменении места жительства (не регистрации). Основанием права является льготный статус, который никто не прекращал.

Данная мера социальной поддержки носит компенсационный характер, как например, компенсация за оказанные индивидуальным предпринимателем социальные услуги [5], компенсация потерь в доходах перевозчикам вследствие государственного регулирования тарифов [6] – иными словами, представляет собой возмещение затрат по фактическому объёму. В таком случае применение критериев гражданского права представляется возможным только в части жилищных отношений.

В аналогичном деле [9] Верховный Суд РФ вообще осуществил толкование законодательства для административных органов (не для судов), выведя норму о том, что уполномоченному органу в ситуации с несвоевременным его информированием гражданином о перемене места жительства и прекращением предоставления мер социальной поддержки необходимо получить согласие гражданина на удержание из назначенной по новому месту жительства (пребывания) компенсации по оплате жилищных и коммунальных услуг.

Прим.: далее Верховный Суд РФ говорит о претензионном порядке, однако сама по себе необходимость получения не предусмотренного и не обоснованного законом согласия является прецедентной нормой судебного нормотворчества, что не может не обращать на себя внимание.

Применительно к исследуемому институту нужно отметить и обратные ситуации, когда суд, наоборот, принимает во внимание и исследует соотношение основания предоставления меры поддержки (в данном случае в широком смысле) и места регистрации и жительства субъекта права.

Так, как отмечают М.О. Дьяконова и М.Л. Шелютто [7], районным судом при рассмотрении заявления гр-ки Н., являющейся должником в рамках исполнительного производства по взысканию задолженности по кредитному договору, о сохранении доходов ежемесячно в размере, превышающим прожиточный минимум с последующей индексацией, было установлено, что место регистрации должника по месту жительства в посёлке городского типа <...> не совпадает с местом её реального проживания [11].

В действительности должник с ребёнком постоянно проживала за пределами Амурской области, что подтверждалось сведениями о месте её работы и месте учёбы ребёнка. Суд указал на то, что место регистрации по месту жительства в таком случае не может определять применение величины прожиточного минимума для трудоспособного населения в целом в Амурской области, превышающей величину прожиточного минимума для трудоспособного населения в целом по Российской Федерации, и применение величины прожиточного минимума для детей в Амурской области.

Соотнеся величины прожиточного минимума по реальному месту жительства должника с ребёнком с соответствующими величинами прожиточного минимума в целом по Российской Федерации, суд руководствовался более высоким прожиточным минимумом для трудоспособного населения в целом по Российской Федерации и для детей в целом по Российской Федерации.

При этом суд пришёл к выводу, что в случае расхождения данных о месте регистрации должника по месту жительства и его подлинного места жительства необходимо ориентироваться на реальное место жительства должника, а не на сведения о его регистрации по месту жительства.

По мнению авторов, судом сделан правильный и обоснованный с учётом необходимости защиты прожиточного минимума должника и его иждивенцев вывод.

Таким образом, судебная практика свидетельствует об отсутствии единообразия применения института места жительства к социально-обеспечительным отношениям: одни суды понимают его как институт гражданского права и, хотя и пишут о том, что не должно нарушаться право на получение мер, но сами берутся определять его, говоря о фактическом отказе в предоставлении мер, когда право зависит от статуса, а реализация права – от жилищно-коммунальных условий обслуживаемого жилого помещения. Другие же исследуют характер спорного правоотношения и несмотря на выработанное судебной практикой понимание запрета обусловленности прав местом регистрации (а в понимании первой группы судов – в том числе местом жительства) всё же применяют критерий предоставления мер поддержки по месту жительства.

В сложившейся ситуации видится верным предложить федеральному законодателю внести изменения в закон о свободе передвижения, переформулировав принцип запрета обусловленности прав местом регистрации (часть 2 статьи 3 Закона), который вызывает неясность у правоприменителя, а также в ряд иных нормативных актов, устанавливающих основания и условия предоставления мер социальной поддержки гражданам, указав, что основанием является наличие соответствующего статуса, а условия предоставления мер могут определяться в зависимости от социально-экономического развития региона, жилищно-бытовых условий гражданина, фактического объёма оказанных (оказываемых) услуг, иного. Особенно, когда речь идёт об осуществлении регионами собственного нормотворчества, определении ими дополнительных мер социальной поддержки.

Список использованных источников

1. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 22.06.2024) // Российская газета. – 1993. – № 152. – 10 августа.
2. Об утверждении Порядка предоставления единовременной денежной выплаты при поступлении на военную службу по контракту, при призыве на военную службу по мобилизации и Порядка предоставления единовременной денежной выплаты членам семей погибших (умерших) военнослужащих, сотрудников, добровольцев : постановление Правительства Брянской области от 27.11.2023 № 605-п (ред. от 22.07.2024) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 2023. – 1 декабря.
3. Об утверждении модели системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами, нуждающимися в уходе, в Брянской области : постановление Правительства Брянской области от 21.08.2023 № 383-п (ред. от 05.02.2024) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 2023. – 25 августа.
4. Об утверждении Порядка предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, топлива и сжиженного газа отдельным категориям граждан : постановление Правительства Брянской области от 25.12.2017 № 714-п (ред. от 19.09.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2017. – 28 декабря.
5. Об утверждении Порядка определения размера и выплаты компенсации поставщику (поставщикам) социальных услуг, включенному(ым) в реестр поставщиков социальных услуг, но не участвующему(им) в выполнении государственного задания (заказа) : постановление Правительства Брянской области от 29.12.2014 № 647-п (ред. от 09.10.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2015. – 4 января.
6. Об определении экономически обоснованного уровня тарифа на перевозки пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, оказываемые ООО "Региональный экспресс" на территории Брянской области, на 2023 год : Приказ Управления государственного регулирования тарифов Брянской области от 30.11.2023 № 27/1-жд // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 2023. – 8 декабря.
7. Комментарий судебной практики. Выпуск 28 / М. М. Вильданова, Е. А. Галиновская, Е. С. Ганичева и др.; отв. ред. К. Б. Ярошенко. – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – Москва : Инфотропик Медиа, 2023. – 284 с.
8. По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 : постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 6. – Ст. 783.
9. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 05.03.2018 № 41-КГ17-45. – Текст : электронный // Верховный Суд РФ: сайт. – URL: <https://www.vsrp.ru/> (дата обращения: 04.10.2024).
10. Определение первого кассационного суда общей юрисдикции от 23.05.2023 № 88-13556/2023 (УИД 32RS0008-01-2022-000672-59). – Текст : электронный // Первый кассационный суд общей юрисдикции: сайт. – URL: <https://1kas.sudrf.ru/> (дата обращения: 04.10.2024).
11. Решение Серышевского районного суда Амурской области суда от 25.03.2022 № 2а-81/2022 (УИД 28RS0019-01-2022-000131-35). – Текст : электронный // Серышевский районный суд Амурской области: сайт. – URL: <http://serishevskiy.amr.sudrf.ru/> (дата обращения: 04.10.2024).

Сведения об авторах

Родина Татьяна Юрьевна – старший преподаватель кафедры государственно-правовых и гражданско-правовых дисциплин юридического факультета ФГБОУ ВО «Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского»/ Адрес: 241036, Россия, г. Брянск, ул. Бежицкая, 14. E-mail: rodina1803@rambler.ru

Козин Дмитрий Александрович – магистрант 3 курса юридического факультета ФГБОУ ВО «Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского». Адрес: 241036, Россия, г. Брянск, ул. Бежицкая, 14. E-mail: snak12349@gmail.com

UDC 347.171:369**THE USE OF THE INSTITUTION OF RESIDENCE IN SOCIAL SECURITY RELATIONS**

Rodina T.Yu., Kozin D.A.

Bryansk State Academician I.G. Petrovski University, Bryansk

The article analyzes the practice of applying the institution of residence in social security relations, and notes the lack of a uniform approach to understanding the criteria for providing social support measures, including the place of residence. The author proposes to reformulate the principle of prohibiting the conditionality of rights by the place of registration in the law on freedom of movement, as well as to supplement the legislation of social security, indicating that the basis for granting measures is the existence of status, and the conditions for their provision are determined by law.

Keywords: monthly monetary compensation; housing; social support measures; place of residence; registration; freedom of movement; social security.

References

1. On the right of citizens of the Russian Federation to freedom of movement, choice of place of stay and residence within the Russian Federation : Law of the Russian Federation of 06/25/1993 No. 5242-1 (ed. of 06/22/2024) // Rossiyskaya Gazeta. – 1993. – No. 152. – August 10.
2. On approval of the Procedure for providing a one-time monetary payment upon Admission to military service under a contract, upon conscription for military service on mobilization and the Procedure for providing a one-time monetary payment to Family Members of deceased military personnel, employees, volunteers : Decree of the Government of the Bryansk Region dated 11/27/2023 No. 605-p (ed. dated 07/22/2024) // Official Internet portal of legal information <http://pravo.gov.ru> , 2023. – December 1.
3. On the approval of the model of the long-term care system for elderly citizens and disabled people in need of care in the Bryansk region : Decree of the Government of the Bryansk Region dated 08/21/2023 No. 383-p (ed. dated 02/05/2024) // Official Internet portal of legal Information <http://pravo.gov.ru> , 2023. – August 25.
4. On approval of the Procedure for providing social support measures to pay for residential premises and utilities, fuel and liquefied gas to certain categories of citizens : Decree of the Government of the Bryansk Region dated 12/25/2017 No. 714-p (ed. dated 09/19/2023) // Official Internet portal of Legal Information <http://www.pravo.gov.ru> , 2017. – December 28th.
5. On approval of the Procedure for determining the amount and payment of compensation to the supplier(s) of social services included in the Register of social service providers, but not participating in the performance of a state task (order) : Decree of the Government of the Bryansk Region dated 12/29/2014 No. 647-p (ed. from 10/9/2015) // Official Internet-legal information portal <http://www.pravo.gov.ru> , 2015. – January 4th.
6. On determining the economically justified level of the tariff for passenger transportation by rail in suburban transport provided by Regional Express LLC in the Bryansk Region for 2023: Order of the Department of State Regulation of Tariffs of the Bryansk Region dated 11/30/2023 No. 27/1-railway // Official Internet portal of Legal Information <http://pravo.gov.ru> , 2023. – December 8th.
7. Commentary on judicial practice. Issue 28 / M. M. Vildanova, E. A. Galinovskaya, E. S.

Ganicheva and others; ed. by K. B. Yaroshenko. – Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. – Moscow : Infotropik Media, 2023. – 284 p.

8. In the case of checking the constitutionality of paragraphs 10, 12 and 21 of the Rules for Registration and De-registration of Citizens of the Russian Federation at the place of Stay and Place of Residence within the Russian Federation, approved by Decree of the Government of the Russian Federation dated July 17, 1995 No. 713 : Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 02.02.1998 No. 4-P // Collection of legislation of the Russian Federation. – 1998. – No. 6. – Article 783.

9. Definition of the Judicial Board for Civil Cases of the Supreme Court of the Russian Federation dated 05.03.2018 No. 41-KG17-45. – Text : electronic // The Supreme Court of the Russian Federation: website. – URL: <https://www.vsrp.ru/> (date of appeal: 04.10.2024).

10. Ruling of the first Court of Cassation of general jurisdiction dated 05/23/2023 No. 88-13556/2023 (UID 32RS0008-01-2022-000672-59). – Text : electronic // The First Court of Cassation of general jurisdiction: website. – URL: <https://1kas.sudrf.ru/> (date of access: 04.10.2024).

11. The decision of the Seryshevsky District Court of the Amur region of the court dated 03/25/2022 No. 2a-81/2022 (UID 28RS0019-01-2022-000131-35). – Text : electronic // Seryshevsky District Court of the Amur region: website. – URL: <http://serishevskiy.amr.sudrf.ru/> (date of access: 04.10.2024).

Authors` information

Rodina Tatyana Yuryevna – Senior Lecturer of the Department of Public Law & Civil Law Disciplines, Bryansk State University named after academician I.G. Petrovsky, rodina1803@rambler.ru

Kozin Dmitriy Aleksandrovich – Master Course student, 3 year, Bryansk State University named after academician I.G. Petrovsky, Bryansk, Russia, snak12349@gmail.com