



**Даниил Игоревич
ШТЕФАН,**

преподаватель
кафедры организации
судебной и прокурорско-
следственной
деятельности
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
shtefandi@ya.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Место жительства гражданина как условие реализации социальных прав

Аннотация. В статье анализируется нормативно-правовое регулирование регистрационного учета граждан на территории Российской Федерации и влияние действующего порядка на реализацию социальных прав. Приводится позиция высших судебных инстанций по вопросу определения места жительства гражданина.

Среди существенных факторов, препятствующих свободной реализации прав граждан, отмечается разнонаправленная судебная практика по вопросам финансирования льгот между субъектами РФ. Отмечается, что для органов исполнительной власти мероприятия по регистрационному учету необходимы для обеспечения стабильного финансирования расходных обязательств бюджетов.

Автор отмечает, что функционирующих в настоящее время регистров учета граждан в России достаточно для решения проблем с привязкой реализации прав в зависимости от места жительства гражданина. Предлагаются пути совершенствования законодательства и изменения подходов в регистрационном учете граждан по месту жительства.

Ключевые слова: свобода передвижения, место жительства, права и свободы, судебная практика, жилище, регистрационный учет, единый регистр.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.118.6.226-234

Daniil I. SHTEFAN,

Lecturer of the Department of organization of judicial and prosecutorial working of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

shtefandi@ya.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Place of Residence of a Citizen as a Condition for the Realization of Social Rights

Abstract. The article analyzes the legal regulation of registration of citizens on the territory of the Russian Federation and the influence of the current order on the implementation of social rights. The position of the highest courts on the issue of determining the place of residence of a citizen is given.

Among the significant factors impeding the free exercise of citizens' rights, there is divergent judicial practice on issues of financing benefits between the constituent entities of the Russian Federation. It is noted that for executive authorities, registration measures are necessary to ensure stable financing of budget expenditure obligations.

The author notes that the currently functioning citizen registration registers in Russia are sufficient to solve problems with linking the exercise of rights depending on the citizen's place of residence. Ways to improve legislation and change approaches to registration of citizens "at the place of residence" are proposed.

Keywords: *Freedom of movement, place of residence, rights and freedoms, judicial practice, housing, registration, unified register.*

Существующий в настоящее время режим регистрационного учета граждан по месту жительства и месту пребывания, с одной стороны, остается важным механизмом реализации многих публичных функций государства, с другой — сохраняет случаи ограничения реализации прав граждан на всей территории страны, несмотря на прямое правило о том, что регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, законами РФ, конституциями и законами республик в составе России¹.

В соответствии со ст. 20 Гражданского кодекса РФ под местом жительства понимается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. В силу приведенной нормы место жительства гражданина определяется местом его постоянного проживания, а не регистрацией по месту жительства. Акт регистрации по месту жительства может служить доказательством места жительства гражданина. Вместе с тем факт постоянного проживания гражданина в конкретном месте может быть подтвержден иными доказательствами.

Нормами Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации²» (далее — Закон о свободе передвижения) предусмотрено, что место пребывания — гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, — в которых он проживает временно.

Место жительства — жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и др.), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством РФ (ст. 2 указанного Закона).

Конституционный Суд РФ в постановлении от 24.11.1995 № 14-П³ указал, что под местом пребывания и местом жительства подразумевается определенное

¹ Сагитова К. А. Проблемы реализации права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2023. № 11–1 (86). С. 159–161.

² СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.11.1995 № 14-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от



юридическое состояние, возникающее при регистрационном учете граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства. При этом место жительства может означать как постоянное проживание, так и преимущественное проживание и, согласно закону, не всегда совпадает с фактическим проживанием гражданина в жилых помещениях, определяемых как постоянное или преимущественное место жительства. Свобода выбора места жительства является конституционным правом гражданина Российской Федерации. Вместе с тем закон возлагает на него обязанность регистрироваться и по месту пребывания, и по месту жительства.

Регистрация не входит в понятие «место жительства» и является лишь одним из обстоятельств, отражающих факт нахождения гражданина по месту жительства или пребывания. Отсутствие регистрации не исключает возможность установления места жительства гражданина на основе других данных, не обязательно исходящих от органов регистрационного учета.

Факт постоянного проживания гражданина может быть установлен в порядке, предусмотренном законодательством РФ. При этом положения закона предполагают судебный порядок установления места жительства, если нет возможности оформить документы регистрационного учета.

Именно факт отсутствия процедуры «упрощенного» порядка установления места жительства гражданина (в административном порядке) создает череду судебных споров между органами исполнительной власти и гражданами. В контексте данной проблемы рассмотрим несколько примеров сложившейся судебной практики по вопросам установления места жительства и признания прав граждан на основе установленного факта места жительства.

Так, можно отметить практику административных споров, оспаривания положений о предоставлении исключительно документов регистрационного учета для получения государственной услуги.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 21.02.2019 по административному делу № За-21/2019 удовлетворены требования о признании недопустимым закрепления положений в Социальном кодексе Санкт-Петербурга о подтверждении места жительства на территории города справкой о регистрации по месту жительства гражданина (форма 9), свидетельством о регистрации по месту жительства (форма 8) или решением суда об установлении места жительства в Санкт-Петербурге.

При рассмотрении гражданского дела суды исходили из позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлениях от 04.04.1996 № 9-П⁴, 02.02.1998

22 декабря 1994 года «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия Алания» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СПС «КонсультантПлюс».

№ 4-П⁵ и определениях от 13.07.2000 № 185-О⁶, 05.10.2000 № 199-О⁷, 06.10.2008 № 619-О-П⁸, согласно которой сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан. Регистрация в том смысле, в каком это не противоречит Конституции РФ, является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства.

Суды полагают, что в силу п. 1 ст. 20 ГК РФ местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. При этом изложенная в решениях судов позиция предполагает, что любой орган исполнительной власти при предоставлении государственной услуги гражданину уполномочен принимать решение о наличии места жительства гражданина на территории субъекта РФ, что противоречит положениям Закона о свободе передвижения.

Так, согласно вышеуказанному Закону, регистрационный учет устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Граждане обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в органах регистрационного учета. Подтверждением места жительства гражданина является регистрация гражданина по месту жительства.

Процитированные выше положения исключают возможность органов исполнительной власти субъекта РФ принимать решения о наличии места жительства гражданина на территории субъекта РФ на основе документов, не исходящих от органов регистрационного учета.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П «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 № 713» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 13.07.2000 № 185-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Кушнарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями Гражданского процессуального кодекса РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 05.10.2000 № 199-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 40.1 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 1 статьи 12 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 06.10.2008 № 619-О-П «По запросу Парламента Чеченской Республики о проверке конституционности пункта 7 Положения об осуществлении компенсационных выплат за утраченное жилье и имущество пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике гражданам, постоянно проживающим на ее территории» // СПС «КонсультантПлюс».



На наличие вышеуказанной коллизии в позиции судов и положениях Закона о свободе передвижения в своей работе также указывает А. С. Островская, справедливо отмечая, что заложенный в конституции принцип приоритета закона при разрешении коллизий не способствует беспрепятственной реализации гражданских прав⁹.

Исходя из того, что органы исполнительной власти субъекта РФ не имеют полномочий на установление места жительства гражданина, проживающего не по месту регистрации, возникают судебные споры на предмет льготного лекарственного обеспечения, предоставления бесплатных продуктов питания детям до 3 лет, получения плановой медицинской помощи, постановки на жилищный учет и др.

Следует отметить, что вышеуказанные социальные права граждан реализуются на территории Российской Федерации за счет средств субъектов РФ, а не федерального бюджета, что в определенной мере и ряде случаев поднимает вопрос о целевом расходовании денежных средств при попытке реализации права гражданина, не являющегося жителем субъекта РФ, в установленном законом порядке.

На данном этапе следует отметить сложившуюся в практике арбитражных судов и судов общей юрисдикции тенденцию на отказ в возмещении расходов на оказание медицинской помощи по ОМС гражданам, прибывшим с территории другого субъекта РФ без полученного в установленном порядке направления по форме 057/у¹⁰.

Суды в обоснование своей позиции указывают, что отказ в возмещении расходов на оказание медицинской помощи по ОМС между ТФОМС разных субъектов РФ допустим при наличии нарушений Порядка госпитализации застрахованных лиц в плановой форме — без направления лечащего врача медицинской организации, принявшей заявление застрахованного лица о выборе медицинской организации¹¹ (далее — Порядок).

По логике принятых судебных решений гражданин имеет право получать направление по форме 057/у на оказание плановой специализированной медицинской помощи исключительно в медицинской организации, к которой он прикреплен для получения первичной медико-санитарной помощи. Иные медицинские

⁹ Островская А. С. Регистрационный учет населения в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Полицейская и следственная деятельность. 2020. № 1. С. 1—11.

¹⁰ См.: определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20.07.2022 № 305-ЭС22-1518 по делу № А41-83071/2020 ; постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02.07.2021 № Ф06-4285/2021 по делу № А55-18333/2020 ; постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.07.2021 № 11АП-6932/2021 по делу № А55-25082/2020 ; определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19.12.2019 № 88-682/2019.

¹¹ Приказ Минздрава России от 21.12.2012 № 1342н «Об утверждении Порядка выбора гражданином медицинской организации (за исключением случаев оказания скорой медицинской помощи) за пределами территории субъекта Российской Федерации, в котором проживает гражданин, при оказании ему медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи» // СПС «КонсультантПлюс».

организации, в которые гражданин обратился по собственной инициативе, не имеют права на выдачу направления гражданину, в том числе в свои подразделения, несмотря на наличие медицинских показаний.

Вышеуказанная ситуация идет вразрез с правом гражданина на выбор медицинской организации, а также с позицией, изложенной в постановлении Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П, согласно которой факт регистрации гражданина не может служить основанием ограничения или условием реализации его прав и свобод.

Подтверждение законности отказа в выплате территориальными фондами ОМС компенсации медицинским организациям основано на выводе о допустимости отказа в оказании медицинской помощи гражданину, проживающему на территории субъекта РФ, отличного от места регистрации, и нарушении его прав на получение медицинской помощи и выбор медицинской организации.

По логике сложившейся судебной практики гражданин, находясь на территории другого субъекта РФ, обязан выбрать медицинскую организацию для получения первичной медицинской помощи исключительно в пределах субъекта РФ текущего проживания для получения направлений по форме 057/у или постоянно обращаться в медицинскую организацию субъекта РФ, в котором он выбрал медицинскую организацию ранее, что в ряде случаев увеличивает финансовые и временные затраты на получение медицинских услуг и может нести значительные риски для жизни и здоровья пациента.

Кроме того, в настоящее время для медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь в рамках ОМС, не предусмотрено механизма проверки действительности прикрепления гражданина к конкретному медицинскому учреждению.

Полное соблюдение требований о выборе медицинской организации и получении направления исключительно в выбранном учреждении значительно увеличит сроки оказания медицинской помощи.

Предполагается, что подход в оплате плановой медицинской помощи, оказываемой в рамках ОМС, и возмещении расходов между территориальными фондами должен осуществляться по аналогии с порядком, установленным Положением об организации оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи¹² для случаев экстренной и неотложной медицинской помощи.

Гражданин должен иметь возможность получить медицинскую помощь в рамках ОМС в том учреждении, в которое он уже обратился и где ему назначен лечащий врач, поскольку тем самым он выразил волеизъявление на выбор медицинской организации и желание на реализацию своего права на получение медицинских услуг.

Нельзя не сказать, что оказание медицинской помощи гражданам других субъектов РФ в рамках ОМС для ряда регионов выливается в значительную сумму доходов медицинских организаций. При этом ранее указанные ситуации

¹² Приказ Минздрава России от 02.12.2014 № 796н «Об утверждении Положения об организации оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи» // СПС «КонсультантПлюс».



по вопросам льготного лекарственного обеспечения, обеспечения продуктами питания, жилищного учета, скорее, являются исключительно расходным обязательством бюджетов регионов и неизбежно создают финансовую нагрузку, что требует определенного планирования.

Положения законодательства субъектов РФ формируют строго установленный порядок предоставления социальных услуг и являются гарантией достаточного финансирования, а значит, и реализации прав на льготное обеспечение всех лиц, отнесенных законом к определенной категории льготополучателей.

Решение гражданина на переезд в другой регион для постоянного фактического проживания сопряжено с рядом трудностей и необходимостью соблюдения установленных процедур для их преодоления и последующей реализации своих прав. Указанное решение является самостоятельным актом волеизъявления гражданина. Особенности состояния здоровья, состава семьи или иные факторы в определенной мере создают для него дополнительные этапы в алгоритме смены места постоянного проживания.

Действующий механизм на практике является способом обеспечения потребностей всех граждан, обладающих льготами, и позволяет покрывать возникающие социальные расходы в необходимом объеме без применения экстренных корректировок бюджета. Ряд авторов справедливо отмечает, что нарушение установленного порядка регистрационного учета затрудняет выполнение ряда государственных функций, таких как распределительная, фискальная, обеспечения безопасности и др.¹³

Из системного толкования положений Федеральных законов № 323-ФЗ¹⁴, № 178-ФЗ¹⁵ и № 326-ФЗ¹⁶ следует, что законодатель, принимая их, стремился гарантировать каждому лицу, нуждающемуся в медицинской помощи, возможность получения такой помощи, но вместе с тем в установленном, а не произвольном порядке, что, в свою очередь, должно гарантировать как максимальную своевременность и эффективность оказания медицинской помощи пациенту, так и учет публичных интересов, в том числе связанных с планированием, обеспечением и распределением финансирования.

Вместе с тем описанная ранее в статье судебная практика подталкивает к развитию автоматизированных государственных институтов, предусмотренных внедряемым в настоящее время Федеральным регистром сведений о населении.

Теме актуальности внедрения автоматизированных информационно-правовых персональных учетных систем посвящено много работ. В частности,

¹³ Смольяков А. А., Гаврилова О. В., Хазова В. Е. Нормативно-правовое обеспечение права человека и гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории современной России // Криминологический журнал. 2022. № 4. С. 162—168.

¹⁴ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

И. А. Трофимец среди преимуществ внедрения такой системы указывает упрощение ведения учета населения и управления в обществе, повышение удобства получения государственных услуг, экономию бюджетных средств¹⁷.

В то же время В. И. Забавка, исследуя данный вопрос, отмечает, что с учетом имеющихся информационно-коммуникационных технологий назрела необходимость регистрации граждан не по месту пребывания или жительства с привязкой к имеющимся индивидуальным средствам связи¹⁸.

В пользу упрощения системы регистрационного учета также высказывается И. В. Плюгина, отмечая, что это в корне исключит проблему фиктивной регистрации граждан и будет способствовать качественной реализации задачи по определению места нахождения гражданина¹⁹.

Представляется, что Федеральным законом «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»²⁰ внедрен ключевой элемент решения проблемы последующего регистрационного учета граждан и реализации их социальных прав независимо от места жительства. Полномочия по ведению Федерального регистра согласно ст. 8 указанного Закона закреплены за Федеральной налоговой службой.

При этом нельзя не отметить, что для решения вопросов обеспеченности граждан льготных категорий медицинской продукцией и на основании перечня соответствующих поручений Президента РФ разработан Федеральный регистр граждан, имеющих право на обеспечение лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания²¹.

Создание Федерального регистра дает возможность отслеживать ситуацию по обеспечению льготных категорий граждан лекарственными препаратами, превентивно в автоматическом режиме анализировать потребность в медицинской продукции и обеспеченность ею, прогнозировать возможные изменения в связи с миграцией граждан.

Открытым в развитии федеральных регистров остается вопрос сопоставления отличающихся друг от друга региональных льгот, что отчасти является предметом спора граждан, изменивших субъект проживания без изменения регистрационных документов. Представляется, что изменение подхода с регистрацией гражданина по месту жительства на регистрацию путем прикрепления к конкретному

¹⁷ Трофимец И. А. Преимущества и недостатки новой информационной системы учета граждан в Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия : Право. 2022. Т. 19. № 1. С. 25—37.

¹⁸ Забавка В. И. Регистрационный учет граждан Российской Федерации в условиях цифровизации // Вестник экономической безопасности. 2024. № 1. С. 79—81.

¹⁹ Плюгина И. В. Институт регистрационного учета: сравнительно-правовой анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 (70). С. 101—106.

²⁰ Федеральный закон от 08.06.2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ См.: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Ст. 44.1 // СПС «КонсультантПлюс».

территориальному органу ФНС в уведомительном порядке позволит решить проблему с реализацией указанных в настоящей работе социальных прав.

При этом положения Закона о свободе передвижения подлежат корректировке с учетом имеющейся возможности вести регистрационный учет с помощью автоматизированных сервисов.

Резюмируя, хотелось бы процитировать позицию о том, что одна из важнейших задач правового регулирования паспортно-регистрационной системы Российской Федерации заключается в том, чтобы полностью исключить влияние регистрации на практическую реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации²². Именно такая позиция нашла свое отражение в решениях Конституционного Суда РФ, и она должна быть положена в основу внедряемых цифровых институтов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дудаев А. Б., Ткаченко В. В., Безуглый Э. А. Правовое регулирование паспортной системы в советский и постсоветский периоды // Северо-Кавказский юридический вестник. — 2023. — № 1. — С. 62—67.
2. Забавка В. И. Регистрационный учет граждан Российской Федерации в условиях цифровизации // Вестник экономической безопасности. — 2024. — № 1. — С. 79—81.
3. Островская А. С. Регистрационный учет населения в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Полицейская и следственная деятельность. — 2020. — № 1. — С. 1—11.
4. Плюгина И. В. Институт регистрационного учета: сравнительно-правовой анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2018. — № 3 (70). — С. 101—106.
5. Сагитова К. А. Проблемы реализации права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. — 2023. — № 11—1 (86). — С. 159—161.
6. Смольяков А. А., Гаврилова О. В., Хазова В. Е. Нормативно-правовое обеспечение права человека и гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории современной России // Криминологический журнал. — 2022. — № 4. — С. 162—168.
7. Трофимец И. А. Преимущества и недостатки новой информационной системы учета граждан в Российской Федерации // Вестник Омского университета. — Серия : Право. — 2022. — Т. 19. — № 1. — С. 25—37.

²² Дудаев А. Б., Ткаченко В. В., Безуглый Э. А. Правовое регулирование паспортной системы в советский и постсоветский периоды // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 1. С. 62—67.