

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ВОСЬМОГО СОЗЫВА

**ВЫПИСКА ИЗ ПРОТОКОЛА от 08.11.2021 № 6  
ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ**

" 08 " ноября 2021 г.

**51. О проекте федерального закона № 1249322-7 "О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" (об уточнении понятия "место жительства" в случае отсутствия у гражданина соответствующей регистрации и о возможности установления указанного места для такого случая в судебном порядке на основе различных юридических фактов) - внесен А.Д.Козенко в период исполнения им полномочий депутата Государственной Думы**

**Принято решение:**

1. Направить указанный проект федерального закона Президенту Российской Федерации, в комитеты, комиссии Государственной Думы, фракции в Государственной Думе, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также на заключение в Правовое управление Аппарата Государственной Думы.

Назначить ответственным в работе над проектом федерального закона Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

" 12 " 11 2021 г.

Входящий № 5337

Отзывы, предложения и замечания направить в Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству до 7 декабря 2021 года.

2. Комитету Государственной Думы по государственному строительству и законодательству с учетом поступивших отзывов, предложений и замечаний подготовить указанный проект федерального закона к рассмотрению Государственной Думой.

3. Включить указанный проект федерального закона в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в период осенней сессии 2021 года (декабрь).

Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации



В.В.Володин

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**ДЕПУТАТ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ**

10 сентября 2021 г.

№ \_\_\_\_\_

Председателю  
Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

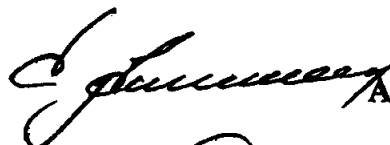
**В.В.ВОЛОДИНУ**

**Уважаемый Вячеслав Викторович!**

На основании статьи 104 Конституции Российской Федерации вношу на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательной инициативы проект федерального закона "О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации".

- Приложения:
1. Текст законопроекта на 2 л. в 1 экз.
  2. Пояснительная записка на 6 л. в 1 экз.
  3. Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального закона на 1 л. в 1 экз.
  4. Финансово-экономическое обоснование проекта федерального закона на 1 л. в 1 экз.
  5. Копии текста законопроекта и материалов к нему на магнитном носителе.

Депутат Государственной Думы

 **А.Д.КОЗЕНКО**

Исп. Чернявская К.С.  
+ 7 968 716 85 35

Вх. № 1.1-5262
11 3 СЕН 2021



Государственная Дума ФС РФ  
Дата 13.09.2021 15:55

Внесен А. Д. Козенко  
в период исполнения им  
полномочий депутата  
Государственной Думы

Проект № 1249322-7

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

### О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"

#### Статья 1

Изложить часть 2 статьи 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 32, ст. 1227; Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 45, ст. 4377; 2006, № 31, ст. 3420; 2008, № 52, ст. 6236; 2010, № 31, ст. 4196; 2011, № 50, ст. 7341; 2012, № 53, ст. 7638; 2013, № 48, ст. 6165; № 51, ст. 6696; № 52, ст. 6952; 2015, № 1, ст. 78; № 27, ст. 3988; 2017, № 15, ст. 2140; 2018, № 53, ст. 8454) в следующей редакции:

"Граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. 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. В случае отсутствия регистрации, под местом жительства понимается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает, и может быть установлено судом на основе различных юридических фактов."

## **Статья 2**

**Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении 90 дней со дня его официального опубликования.**

**Президент  
Российской Федерации**



**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**  
**к проекту федерального закона**  
**"О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации**  
**"О праве граждан Российской Федерации**  
**на свободу передвижения,**  
**выбор места пребывания и жительства**  
**в пределах Российской Федерации"**

В соответствии с частью 1 статьи 27 Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" (далее – Закон № 5242-1) в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, в Российской Федерации существует институт регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Статьей 20 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

Однако Законом № 5242-1 понятие "места жительства" определено как жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства.

В 2020 году Государственной Думой принят Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 400-ФЗ "О внесении изменения в статью 11-1 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", после принятия которого инвалиды могут получать технические средства реабилитации по месту фактического проживания, а не по месту их жительства.

Как и в предыдущей редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", во многих нормативных правовых актах разного уровня используются понятия "постоянно проживающие", "по месту жительства" и т.п., что, в свою очередь, зачастую является юридически значимым фактом для реализации гарантированных государством прав граждан и связывается ответственными органами исполнительной власти не с местом постоянного проживания гражданина, а исключительно с наличием либо отсутствием у него регистрации по месту жительства или пребывания при назначении и выплате мер социальной поддержки, постановке на квартирный учет, оформлении

льготного статуса, получения различных государственных и муниципальных услуг.

Ранее в связи с участвовавшими обращениями граждан, общественных организаций, а также членов Общественной палаты Российской Федерации по вопросам, касающимся отказов в предоставлении мер социальной поддержки семьям с детьми, в том числе семьям, взявшим на попечение детей, оставшихся без попечения родителей, а также сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, исходя из данных регистрационного учета граждан на территории Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации в своем письме от 18 ноября 2016 г. № 12-1/10/В-8544 указало на недопущение отказов в предоставлении мер социальной поддержки семьям с детьми, исходя из данных регистрационного учета граждан на территории Российской Федерации. Позже Государственной Думой был принят Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 92-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей", регулирующий данный вопрос.

После принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов многие крымчане также столкнулись с проблемой отсутствия регистрации по месту жительства на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя как основания для решения вопроса о признании их гражданами Российской Федерации.

Дело в том, что в соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального конституционного закона от 21.03.2014 N 6-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя" со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории Республики Крым, признаются гражданами Российской Федерации.

Тогда Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 4 октября 2016 года указал, что под постоянным проживанием гражданина Украины на территории Республики Крым по состоянию на 18 марта 2014 года понимается его фактическое постоянное проживание на данной территории на указанную дату и установление данного факта осуществляется на основе совокупности доказательств, лежащих в области жилищных, трудовых межличностных и иных отношений и свидетельствующих о том, что на указанную дату лицо выбрало территорию, на которой фактически постоянно проживает, как место своих приоритетных каждодневных жизненных интересов и своими действиями установило или выразило явное стремление к установлению с ней реальной связи.

Если в отношении вышеуказанных конкретных категорий граждан вопрос отсутствия регистрации по месту жительства как необходимого условия для получения государственных услуг или мер социальной поддержки в настоящее время урегулирован или находится на стадии урегулирования, то для остальных категорий проблема отказов в предоставлении государственных и муниципальных услуг, а также в предоставлении мер социальной поддержки остается актуальной.

Так, например, в соответствии с частью 1 статьи 6.3 Федерального закона от 17.07.1999 N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" учет прав граждан на получение социальных услуг осуществляется по месту жительства гражданина с даты установления ему в соответствии с законодательством Российской Федерации ежемесячной денежной выплаты.

Согласно Постановлению Правления ПФ РФ от 19.08.2019 № 414п "Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по установлению ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в Российской Федерации" в качестве документа, подтверждающего место жительства на территории Российской Федерации гражданина Российской Федерации, гражданин вправе представить паспорт гражданина Российской Федерации, с отметкой о месте регистрации по месту жительства, временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации, а граждане, не достигшие 14-летнего возраста, - свидетельство о регистрации по месту жительства, выданное территориальным органом Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 52 Жилищного кодекса Российской Федерации принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется органом местного самоуправления на основании заявлений данных граждан, поданных ими в указанный орган по месту своего жительства.

Постановлением Правительства РФ от 20.02.2006 № 95 "О порядке и условиях признания лица инвалидом" установлено, что медико-социальная экспертиза гражданина проводится в бюро по месту жительства.

В соответствии с Указом Президента РФ от 05.05.1992 N 431 "О мерах по социальной поддержке многодетных семей" субъектам Российской Федерации предоставлена возможность самим определять категории семей, которые относятся к многодетным и нуждаются в дополнительной социальной поддержке, с учетом национальных и культурных особенностей в социально-экономическом и демографическом развитии региона.

Согласно региональным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, помимо прочего, для приобретения семьей статуса многодетной необходимо условие постоянного проживания в данном субъекте – это семьи "постоянно проживающие" в регионе или "местом жительства" которых данный регион является. При этом в подзаконных актах складывается похожая ситуация, когда "постоянное проживание" является юридически



значимым фактом для реализации гарантированных государством прав граждан и связывается ответственными органами исполнительной власти не с местом постоянного проживания гражданина, а исключительно с наличием либо отсутствием у него регистрации по месту жительства. Так, к примеру (на основании выборочного мониторинга регионального законодательства):

в соответствии с Приказом Министерства здравоохранения, семьи и социального благополучия Ульяновской области от 5 сентября 2016 года № 106-П "Об утверждении административного регламента ..." установлено, что сведения о месте жительства, месте пребывания (почтовый индекс, наименование района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома, корпуса, квартиры) указываются на основании записи в паспорте или документе, подтверждающем регистрацию по месту жительства, месту пребывания (если предъявляется не паспорт, а иной документ, удостоверяющий личность);

в соответствии с Приказом Департамента социальной защиты населения Вологодской области от 9 декабря 2016 года № 1598 "Об утверждении административного регламента..." для оформления льготного статуса гражданину нужно предоставить копию документа (копии страниц документа), подтверждающего регистрацию (учет) заявителя по месту жительства (месту пребывания);

в соответствии с Приказом Министерства социальной политики Свердловской области от 10 января 2017 года № 9 "Об утверждении Административного регламента..." заявителю необходимо предоставить сведения о регистрации всех членов многодетной семьи по месту жительства или по месту пребывания на территории Свердловской области;

в соответствии с Приказом Министерства социальной защиты населения Тверской области от 3 марта 2015 года № 27-нп "Об утверждении административного регламента..." Государственная услуга предоставляется ТОСЗН по месту регистрации заявителей;

в соответствии с Законом Брянской области от 9 декабря 2004 г. № 83-З "О статусе многодетной семьи в Брянской области и мерах ее социальной поддержки" многодетная семья – зарегистрированная на территории Брянской области семья, имеющая в своем составе трех и более детей...

Очевидно, что сложившаяся в настоящее время ситуация в вопросах определения факта постоянного проживания и его привязка к регистрационному учету как условие реализации гражданами Российской Федерации своих прав, требует в своем решении более системного подхода.

Проблема привязки факта постоянного проживания к наличию регистрации по месту жительства постепенно решается в вопросах пенсионного обеспечения. Так Перечнем документов, необходимых для установления страховой пенсии, установления и перерасчета размера фиксированной выплаты к страховой пенсии с учетом повышения фиксированной выплаты

к страховой пенсии, назначения накопительной пенсии, установления пенсии по государственному пенсионному обеспечению, утвержденным Приказом Минтруда России от 28 ноября 2014 г. № 958н, предусмотрено, что для назначения социальной пенсии необходим документ о постоянном проживании в Российской Федерации.

До 2019 года такими документами признавались только документы, содержащие сведения о регистрации по месту жительства. Тем самым на практике граждане Российской Федерации, не имеющие регистрации по месту жительства, но фактически постоянно проживающие в России, лишались права на назначение социальной пенсии.

В целях совершенствования правового регулирования вопросов назначения и выплаты пенсий был принят Приказ Минтруда России от 28.01.2019 № 43 н "О внесении изменений в некоторые приказы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий", которым был введен новый способ подтверждения факта постоянного проживания для назначения социальной пенсии – постоянное проживание гражданина Российской Федерации, не имеющего подтвержденного регистрацией места жительства на территории нашей страны, для назначения и выплаты социальной пенсии может подтверждаться его личным заявлением по определенным правилам.

Важно отметить, что до этого момента такой вариант подтверждения постоянного места жительства в формате личного заявления уже использовался в целях установления и выплаты "сельского" повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости и к страховой пенсии по инвалидности, предусмотренного частью 14 статьи 17 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ "О страховых пенсиях", а также "северного" повышения указанной выплаты и дополнительного увеличения повышений фиксированной выплаты к страховым пенсиям, предусмотренных частями 9 и 10 статьи 17 вышеуказанного Федерального закона.

В Определении Верховного Суда Российской Федерации от 22.06.2005 № 93-Г05-7 установлено, что 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.

Конституционный Суд Российской Федерации также неоднократно в своих решениях указывал, что равенство прав и свобод человека и гражданина гарантируется независимо от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства и пребывания, представляющей собой лишь способ учета, и ее наличие или отсутствие не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан. Механизм использования такого

правового средства, как регистрация, не должен служить целям, несовместимым с ее уведомительным характером.

В Определении от 5 октября 2000 г. № 199-О Конституционный Суд Российской Федерации установил, что место жительства гражданина может быть установлено судом на основе различных юридических фактов, не обязательно связанных с регистрацией его компетентными органами.

Учитывая изложенное, проектом федерального закона "О внесении изменений в статью 3 Закона РФ "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" предлагается установить, что в случае отсутствия регистрации, под местом жительства понимается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает, и может быть установлено судом на основе различных юридических фактов."

Указанные изменения направлены на повышение гарантий реализации прав граждан Российской Федерации и на общее улучшение уровня их социальной защищенности.



Приложение  
к проекту федерального закона  
"О внесении изменений в статью  
3 Закона Российской Федерации  
"О праве граждан Российской  
Федерации на свободу  
передвижения, выбор места  
пребывания и жительства в  
пределах Российской Федерации"

### **ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ**

**проекта федерального закона "О внесении изменений в статью 3  
Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской  
Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и  
жительства в пределах Российской Федерации"**

Принятие федерального закона "О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" не потребует дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов.



Приложение  
к проекту федерального закона  
"О внесении изменений в статью  
3 Закона Российской Федерации  
"О праве граждан Российской  
Федерации на свободу  
передвижения, выбор места  
пребывания и жительства в  
пределах Российской Федерации"

### **ПЕРЕЧЕНЬ**

**актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием федерального закона "О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"**

Принятие федерального закона "О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения и принятия других актов федерального законодательства.

