



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-85 E-mail: mail@lenoblzaks.ru

10.06.2021 № 3132-1/21-06-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по социальной
политике и трудовым отношениям

М.Н. Левченко

Заключение

на проект областного закона «О внесении изменений в статью 1.5 областного
закона «Социальный кодекс Ленинградской области»
Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко
Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в статью 1.5 областного закона «Социальный кодекс Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предоставление мер социальной поддержки, предусмотренных областным законом от 17 ноября 2017 года № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» (далее – Социальный кодекс), ставится в зависимость от регистрации граждан Российской Федерации на территории Ленинградской области по месту жительства или по месту пребывания.

Законопроект в указанной части, полагаем, противоречит положениям федерального законодательства.

Согласно части первой статьи 1 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» (далее – Закон Российской Федерации № 5242-1) в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными актами о правах человека каждый гражданин Российской Федерации имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

Ограничение права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона (часть вторая статьи 1 Закона Российской Федерации № 5242-1).

В соответствии с частью второй статьи 3 Закона Российской Федерации № 5242-1 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.**

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, **сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей** и, согласно части второй статьи 3 Закона Российской Федерации № 5242-1, не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации. **Регистрация граждан по месту пребывания и по месту жительства, в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь предусмотренным федеральным законом способом их учета в пределах территории Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства.** При этом конкретное место жительства лица может быть установлено и судом общей юрисдикции на основе различных юридических фактов, не обязательно связанных с его регистрацией компетентными органами (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 1995 года № 14-П, от 4 апреля 1996 года № 9-П, от 15 января 1998 года № 2-П, от 2 февраля 1998 года № 4-П, от 2 июня 2011 года № 11-П и от 30 июня 2011 года № 13-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 29 октября 2020 года № 2418-О, от 13 июля 2000 года № 185-О, от 6 октября 2008 года № 619-О-П, от 13 октября 2009 года № 1309-О-О и др.).

Из содержания статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 2 и 3 Закона Российской Федерации от № 5242-1 следует, что **регистрация не совпадает с понятием «место жительства» и сама по себе не может служить условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, конституциями и законами республик в составе Российской Федерации (пункт 12 раздела IV Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 декабря 2016 года).**

По смыслу приведенных нормативных положений Закона Российской Федерации № 5242-1 и Гражданского кодекса Российской Федерации в их системной взаимосвязи, местом жительства признается место (жилой дом, квартира, жилое помещение и др.), где гражданин постоянно или преимущественно проживает на основаниях, предусмотренных законом (право собственности, договор найма и др.). Граждане Российской Федерации вправе выбрать место пребывания и место жительства в пределах Российской Федерации, на них возложена обязанность регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. При этом регистрация не совпадает с понятием «место жительства», является одним из доказательств, подтверждающих факт нахождения гражданина по месту жительства или месту пребывания. Отсутствие регистрации не исключает возможность установления места жительства на основе других данных, не обязательно исходящих от органов регистрационного учета (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 июля 2019 года № 18-КГ19-31, Кассационное определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 сентября 2019 года № 75-КА19-4 и др.).

Таким образом, положения законопроекта (пункты 1 и 2 статьи 1), предусматривающие предоставление мер социальной поддержки гражданам Российской Федерации, зарегистрированным на территории Ленинградской области по месту жительства или по месту пребывания, полагаем, противоречат вышеназванным положениями федерального законодательства, о чем свидетельствует проведенный анализ судебной практики по указанному вопросу.

Кроме того, указанные положения законопроекта, полагаем, могут быть расценены как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 (принятие нормативного правового акта за пределами компетенции).

Предложенной пунктом 3 статьи 1 законопроекта редакцией части 3 статьи 1.5 Социального кодекса исключается предоставление мер социальной поддержки иностранным гражданам и лицам без гражданства независимо от места их проживания.

Вместе с тем предложенная законопроектом редакция указанной нормы не согласуется с частью 1¹ статьи 4.1 Социального кодекса, согласно которой обучающиеся из числа граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства независимо от места их проживания имеют право на обеспечение питанием в образовательных организациях Ленинградской области в соответствии со статьей 4.2 Социального кодекса.

К законопроекту и представленным одновременно с ним документам имеются также замечания юридико-технического характера, которые в

настоящем заключении не приводятся ввиду существенных замечаний концептуального характера.

На основании вышеизложенного законопроект не рекомендуется к принятию Законодательным собранием Ленинградской области.

Кроме того, законопроект нуждается в редакторской правке.

Для сведения сообщаем, что в случае принятия законопроекта вступивший в силу областной закон может быть опротестован прокуратурой.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин