

Старкова Юлия Михайловна**Starkova Yuliya Mikhaylovna**

аспирант кафедры конституционного
и муниципального права
Саратовского национального исследовательского
государственного университета
имени Н.Г. Чернышевского

PhD student,
Constitutional and Municipal
Law Department,
Saratov State University

КОНСТИТУЦИОННОСТЬ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СВОБОДНЫЙ ВЫЕЗД ЗА ПРЕДЕЛЫ ГОСУДАРСТВА

THE CONSTITUTIONALITY OF RESTRICTIONS ON THE RIGHT OF CITIZENS OF THE RUSSIAN FEDERATION TO TRAVEL ABROAD

Аннотация:

В статье раскрывается проблема ограничений права россиян на свободный выезд за пределы страны. Отмечается, что перечень ограничений рассматриваемого права является исчерпывающим и не подлежит расширенному толкованию. Приводится практика Конституционного суда РФ, подтверждающая конституционность ограничений. Высказано мнение, что ограничения есть цивилизованный способ регулирования меры свободы в обществе, с помощью которого достигается баланс между частными и публичными интересами. При этом анализ ограничений, закрепленных в законе, позволил отметить, что каждое из них строится на принципах диспозитивности и соразмерности и отвечает требованиям международных стандартов в области прав и свобод человека и гражданина. Сделан вывод о необходимости совершенствования национального законодательства в сфере ограничений права на выезд, поскольку оно должно четко регулировать основания и пределы подобных ограничений.

Ключевые слова:

конституционное право на свободный выезд за пределы Российской Федерации, свобода передвижения, права человека и гражданина, Конституционный суд РФ, принцип диспозитивности, принцип соразмерности.

Summary:

The paper deals with the problem of restrictions on the right of Russian citizens to travel abroad. The list of restrictions on the above-mentioned right is exhaustive and is not subject to the extended interpretation. The case law of the Constitutional Court of the Russian Federation confirming the constitutionality of such restrictions is presented. It is suggested that restrictions are a civilized way of regulating the freedom in the society which helps achieve a balance between private and public interests. At the same time, an analysis of the restrictions enshrined in the law makes it possible to note that each of them is based on the dispositive principle and the principle of proportionality and meets the requirements of international standards in the field of human and citizen rights and freedoms. The author concludes that it is necessary to improve Russian legislation on the matter at hand, since it should clearly regulate the ground for and limits of restrictions under review.

Keywords:

constitutional right to travel outside the Russian Federation, freedom of movement, human and citizen rights, Constitutional Court of the Russian Federation, dispositive principle, principle of proportionality.

Основной Закон Российской Федерации гласит, что права и законные интересы отдельных лиц в строго очерченных законом рамках и в том объеме, который необходим для защиты основ конституционного строя, физического и нравственного здоровья, прав и свобод других людей, обеспечения обороноспособности и безопасности страны, могут быть ограничены. При этом, как отмечает Конституционный суд РФ, они должны быть необходимы и пропорциональны конституционно признанным целям, государство должно использовать не чрезмерные, а лишь необходимые и строго обусловленные этими целями меры [1]. С точки зрения обоснованности ограничений законодатель указывает в первую очередь на конституционно значимые цели, направленные на поиск баланса между интересами отдельной личности и государства в целом. Особую окраску междисциплинарный институт ограничения прав приобретает в рамках конституционного права, поскольку последнее является базой всего отраслевого законодательства в сфере ограничения прав.

Право свободно перемещаться за пределы РФ есть конституционно закрепленное естественное право личности. Правовая регламентация порядка выезда за пределы РФ содержится в отраслевом законодательстве. В частности, любые ограничения исследуемого права, как этого требует Конституция РФ, закреплены в федеральном законе «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» [2]. Так, право гражданина РФ на выезд за пределы государства может быть ограничено лишь только по тем основаниям и в том порядке, которые предусмотрены статьей 15 вышеназванного закона.

Первым основанием ограничения исследуемого права является заключение контракта, фиксирующего факт допуска к государственной тайне с грифом секретности «особой важности» или «совершенно секретно».

Анализируя международные нормы в области ограничений прав по основанию допуска к государственной тайне, обратимся к Замечанию общего порядка № 27, направленному Комитетом по правам человека, учрежденным на основании Международного пакта о гражданских и политических правах, государствам-участникам. Так, ограничение права на свободный выезд за пределы государства является необоснованным в том случае, если единственным основанием, на которое опирается законодатель, является факт доступа к «государственным секретам» либо если лицу отказано в передвижении за пределы территории страны без конкретного разрешения [3]. При этом действующее законодательство называет в качестве требований в области ограничения данного права также и иные обстоятельства, такие как заключение трудового договора (контракта). Как подчеркивает Конституционный суд РФ, решение об ограничении должно основываться на факте допуска к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям и требует уточнения характера конкретной информации, к которой лицо имело доступ в рамках своей профессиональной деятельности [4]. Окончательное решение о временном ограничении выезда принимается с учетом цели поездки, а также прочих обстоятельств, требующих должного внимания.

Следующим основанием, предполагающим возможность ограничения права выезда российского гражданина, является призыв на военную службу, а равно направление на альтернативную гражданскую службу. Законодатель конкретизирует период ограничения права сроком окончания военной службы или альтернативной гражданской службы. При этом зачастую военнослужащие также являются носителями государственной тайны, вследствие чего могут быть ограничены в конституционном праве на выезд, но уже по иным основаниям со сроком ограничения, предусмотренным в рамках первого из рассматриваемых ограничений.

В качестве следующего основания названо привлечение гражданина в качестве подозреваемого либо обвиняемого в совершении уголовного преступления, статус которого определяется на основании норм уголовно-процессуального законодательства РФ. Наличие данного статуса определяет необходимость в некоторой степени изоляции и, соответственно, ограничения свободы передвижения как внутри государства, так и за его пределы. В то же время, если лицо признано виновным в совершении преступления и, соответственно, приобретает статус осужденного, субъективное право свободно перемещаться за пределы РФ подлежит ограничениям на основании следующего пункта. Хотя в законодательстве отсутствует легальное определение понятия «осужденный», в качестве основания для наделения лица данным статусом признается вынесение обвинительного приговора, в соответствии с которым лицо признается виновным в совершении преступления. Наличие данного статуса определяет необходимость в некоторой степени изоляции и, соответственно, ограничения свободы передвижения как внутри государства, так и за его пределы. Период ограничения конституционного права в данном случае соответствует сроку отбывания (исполнения) наказания. При этом срок ограничения права на выезд за пределы территории РФ подлежит сокращению в том случае, если лицо освобождается от исполнения наказания. Вместе с тем обратим внимание на тот факт, что не имеет значения, какое наказание из предусмотренных уголовным законодательством [5] было назначено осужденному, – ограничение влечет любое из наказаний.

Исследуемое конституционное право может быть ограничено в случае, если гражданин уклоняется от исполнения обязательств, наложенных судом. При этом период ограничения определяется либо фактическим исполнением обязательства согласно исполнительному документу, либо заключением соглашения между сторонами о порядке исполнения обязательства. Данное основание уже было предметом оценки Конституционного суда РФ [6], который отметил, что ограничение по данному основанию не является абсолютным, так как действует в ограниченный период времени, предельный срок которого установлен законодательно. Также суд указал на диспозитивность рассматриваемой нормы, на основании которой ограничение может и не применяться с учетом обстоятельств каждого отдельного случая. Следовательно, предусмотренная законом возможность ограничения права в рассматриваемом случае предназначена для защиты важных конституционных целей и не может считаться нарушением конституционных прав граждан.

Причиной ограничения является также предоставление заведомо ложных сведений при оформлении документов, необходимых для выезда за пределы государства. Фактически данная мера является скорее административной, поскольку преследует цели регламентации оформления документов, удостоверяющих личность. При этом ее также можно рассматривать как санкцию за предоставление сведений, не являющихся действительными. Так, на основании норм Административного регламента, утвержденного Приказом ФМС России от 15 октября 2012 г. № 320 [7], сотрудник уполномоченного органа при приеме заявления о выдаче паспорта, удостоверяющего личность гражданина РФ за пределами территории государства, обязан осуществить сверку сведений, представленных в заявлении, со сведениями, содержащимися в документах и иных источниках, доступных такому сотруднику на законных основаниях. При несовпадении сведений выносится отказ в выдаче

документа, удостоверяющего личность гражданина РФ за пределами территории РФ. Срок ограничения на выезд в указанном случае предопределяется решением вопроса, возникшего в связи с недостоверностью содержащихся в документах сведений, но не может превышать одного месяца.

В качестве следующего основания ограничения права на выезд за пределы государства законодатель называет прохождение государственной службы (работы) в органах Федеральной службы безопасности РФ. Важно отметить, что ограничение устанавливается при наличии трудового договора или государственного контракта, однако и с этой стороны оно не является абсолютным. Так, временные рамки настоящего ограничения соответствуют сроку трудового договора или государственного контракта, на основании которого право на выезд ограничено. В том случае, если вышеуказанные лица имеют доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, нормативный срок ограничения рассматриваемого конституционного права может быть более продолжительным на основании первого основания.

Последним основанием для ограничения исследуемого конституционного права является признание его несостоятельным (банкротом). На основании п. 3 ст. 213.24 федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» [8] в случае признания гражданина несостоятельным (банкротом) арбитражный суд вправе вынести определение о временном ограничении права на выезд гражданина из РФ. Определение выносится в соответствии с нормами Арбитражного процессуального кодекса РФ [9] и рассматривается в качестве обеспечительной меры, которая является временной и используется в первую очередь в целях предотвращения причинения ущерба заявителю.

Отметим, что основания носят исчерпывающий характер и не подлежат расширенному толкованию, а также являются временными на период действия требований, отмеченных в законе.

Стабильное социальное развитие общества неизбежно порождает ситуации, которые требуют от государства применения различного вида ограничений прав и законных интересов индивидов. Подобные ограничения прав являются цивилизованным способом регулирования меры свободы в обществе. При этом злоупотребления и волюнтаризм здесь неприемлемы. Таким образом, требуется совершенствование национального законодательства в сфере ограничений прав, поскольку оно должно четко регулировать основания и пределы подобных ограничений.

Отметим, что ограничения в контексте конституционного права на свободный выезд за пределы РФ носят объективный характер и диктуются необходимостью достижения конституционно значимых целей. Подобные ограничения являются правомерными тогда, когда они не только формально закреплены в законодательстве, но и применены соразмерно обстоятельствам конкретного случая. В этом проявляются принципы диспозитивности и соразмерности.

В контексте глобализации одной из наиболее важных проблем является свобода. В России, государстве, активно включенном в данный процесс, меняется взгляд на уровень и качество жизни. Именно поэтому весьма остро стоит вопрос о понимании и обеспечении свободы личности как способа самореализации. Свобода передвижения – естественная потребность человека. При этом «ее важность становится очевидной, только когда человек фактически сталкивается с потенциальным ее ограничением» [10, р. 2462].

Ссылки:

1. По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Щелухина : постановление Конституционного суда РФ от 13 июня 1996 г. № 14-П // Вестник Конституционного суда РФ. 1996. № 4.
2. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : федер. закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.
3. CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement) [Электронный ресурс] : 2 Nov. 1999 / UN Human Rights Committee. URL: <http://www.refworld.org/docid/45139c394.html> (дата обращения: 01.05.2018).
4. По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статьи 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина А.Н. Ильченко : постановление Конституционного суда РФ от 7 июня 2012 г. № 14-П // Вестник Конституционного суда РФ. 2012. № 5.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.
6. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хлюстова Вячеслава Игоревича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [Электронный ресурс] : определение Конституционного суда РФ от 24 февр. 2005 г. № 291-О // Кодификация РФ. URL: <http://rulaws.ru/acts/Opredelenie-Konstitutsionnogo-Suda-RF-ot-24.02.2005-N-291-O/> (дата обращения: 09.06.2018).
7. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ МВД России от 16 нояб. 2017 г. № 864 : зарег. в Минюсте России 14 дек. 2017 г. № 49251. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О несостоятельности (банкротстве) : федер. закон от 26 окт. 2002 г. № 127-ФЗ // Российская газета. 2002. 2 нояб.
9. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.
10. Wilhelm K.E. Freedom of Movement at a Standstill? Toward the Establishment of a Fundamental Right to Intrastate Travel // Boston University Law Review. 2010. Vol. 90. P. 2461–2497.

References:

CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement): 2 Nov. 1999 2018, UN Human Rights Committee, viewed 01 May 2018, <<http://www.refworld.org/docid/45139c394.html>>.

'On Insolvency (Bankruptcy): Federal Law No. 127-Φ3 as of October 26, 2002' 2002, *Rossiyskaya gazeta*, November 02, (in Russian).

'On Verification of the Constitutionality of Part Five of Article 97 of the Code of Criminal Procedure of the RSFSR due to the Complaint of a Citizen V.V. Shchelukhin: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 14-П as of June 13, 1996' 1996, *Vestnik Konstitutsionnogo suda RF*, No. 4, (in Russian).

On Verification of the Constitutionality of Subparagraph 1 of Article 15 of the Federal Law on the Procedure for Departure from the Russian Federation and Entry into the Russian Federation and Article 24 of the Law of the Russian Federation on State Secrets due to the Complaint of A.N. Ilchenko: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 14-П as of June 07, 2012' 2012, *Vestnik Konstitutsionnogo suda RF*, No. 5, (in Russian).

Wilhelm, KE 2010, 'Freedom of Movement at a Standstill? Toward the Establishment of a Fundamental Right to Intrastate Travel', *Boston University Law Review*, Vol. 90, pp. 2461–2497.