

# **По делу о проверке конституционности подпункта 4 статьи 15 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобами граждан В.Ф.Алдошиной и Т.С.-М.Идалова**

Постановление · № 19-П · от 08.12.2009 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности подпункта 4 статьи 15

Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации

и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобами граждан В.Ф.Алдошиной и Т.С.-М.Идалова

город Санкт-Петербург 8 декабря 2009 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего - судьи

В.Г.Стрекозова, судей Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, С.М.Казанцева,

М.И.Клеандрова, Н.В.Мельникова, Н.В.Селезнева,

с участием представителя гражданки В.Ф.Алдошиной - адвоката Д.А.Шубина, постоянного

представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации

А.Н.Харитонов, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой,

полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде

Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой,

частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97

и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности подпункта 4 статьи 15

Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую

Федерацию".

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан В.Ф.Алдошиной и Т.С.-М.Идалова.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том,

соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителями законоположение.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской

Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном

Суде Российской Федерации", соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В.Мельникова, объяснения представителей сторон,

выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской

Федерации - Т.А.Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации - Е.А.Борисенко, от

Федеральной миграционной службы - Я.Ю.Шараховой, исследовав представленные документы и

иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

**у с т а н о в и л:**

1. Заявители по настоящему делу - гражданка В.Ф.Алдошина, осужденная к лишению свободы на

срок два года условно с испытательным сроком два года, и гражданин Т.С.-М.Идалов, осужденный к

лишению свободы на срок десять лет и условно-досрочно освобожденный от отбывания наказания с

возложением на него обязанностей в течение оставшейся не отбытой части наказания (два года

десять месяцев и шесть дней) трудоустроиться, не менять без уведомления уполномоченного

государственного органа постоянного места жительства и места работы и не совершать

административных правонарушений, оспаривают конституционность подпункта 4 статьи 15 Федерального закона от 15 августа 1996 года N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", со ссылкой на который территориальные органы Федеральной миграционной службы отказали им в оформлении и выдаче загранпаспортов, а суды общей юрисдикции оставили без удовлетворения их жалобы на действия указанных органов.

По мнению заявителей, данная норма - по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, - необоснованно ограничивая право свободно выезжать за пределы Российской Федерации в течение испытательного срока, установленного при назначении условного осуждения, либо в течение оставшейся не отбытой части наказания в случае условно-досрочного освобождения от его отбывания, противоречит статьям 2, 15 (часть 4), 17 (часть 1), 18, 22 (часть 1), 27 (часть 2) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является подпункт 4 статьи 15 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", согласно которому право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в случае, если он осужден за совершение преступления, - до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Российскую Федерацию правовым демократическим государством, закрепляет как высшую ценность права и свободы человека в качестве неотчуждаемых и принадлежащих каждому от рождения (статьи 1 и 2; статья 17, часть 2).

К категории таких прав Конституция Российской Федерации относит не только гарантируемое каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (статья 27, часть 1), но и связанное с ним право каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации (статья 27, часть 2).

Содержащееся в Конституции Российской Федерации указание на то, что выезд за пределы Российской Федерации осуществляется свободно, не означает, однако, невозможность ограничительной регламентации данного права федеральным законодателем, - беспрепятственным, согласно статье 27 (часть 2) Конституции Российской Федерации, является лишь возвращение в Российскую Федерацию ее граждан, право же на выезд за пределы Российской Федерации может быть ограничено федеральным законом в конституционно значимых целях - защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем ограничения конституционных прав и свобод, включая право на свободный выезд за пределы Российской Федерации, допустимы лишь при условии их соразмерности указанным конституционно значимым целям, не могут толковаться расширительно и не должны приводить к умалению других гражданских, политических и иных прав, гарантированных гражданам Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1995 года N 17-П). Данный вывод в полной мере согласуется с положениями пункта 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека и пункта 3 статьи 2 Протокола N 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в силу которых каждый человек при осуществлении своих прав и свобод может быть подвергнут только таким ограничениям, какие предусмотрены законом и необходимы в интересах обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц, удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и предотвращения преступлений, обеспечения общего благосостояния в демократическом обществе.

Исходя из приведенных конституционных положений, федеральный законодатель закрепляет в

Федеральном законе "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" право каждого на свободный выезд за пределы Российской Федерации и одновременно устанавливает, что гражданин Российской Федерации не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным данным Федеральным законом (преамбула, часть первая статьи 2).

Осуждение за совершение преступления как основание для временного - до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания - ограничения права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации установлено данным Федеральным законом наряду с другими основаниями, в числе которых его статья 15 указывает также допуск к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с законом Российской Федерации о государственной тайне, призыв на военную службу или направление на альтернативную гражданскую службу, задержание по подозрению в совершении преступления либо привлечение в качестве обвиняемого, уклонение от исполнения обязательств, наложенных судом (подпункты 1-5). Кроме того, данный Федеральный закон предусматривает особый порядок выезда из Российской Федерации для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту (статья 19), а также для несовершеннолетних граждан Российской Федерации (статья 20).

Таким образом, положение подпункта 4 статьи 15 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" является частью преследующего самостоятельные цели законодательного регулирования отношений по поводу выезда из Российской Федерации - включая определение круга оснований, наличие которых требует для защиты конституционно охраняемых ценностей введения мер ограничительного характера, - и не направлено на установление каких-либо санкций, носящих дополнительный по отношению к уголовному наказанию характер.

3. Реализуя вытекающую из статей 1 (часть 1), 15 (часть 2), 17 (часть 3), 18, 46 (части 1 и 2), 52, 53, 55 (часть 3), 71 (пункт "в"), 72 (пункт "б" части 1) и 118 Конституции Российской Федерации обязанность государства предусмотреть в законодательстве меры, обеспечивающие исполнение судебных решений, федеральный законодатель установил в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 года N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" норму об обязательности вступивших в законную силу судебных постановлений и их неукоснительном исполнении на всей территории Российской Федерации (статья 6).

Приговор - единственный вид судебного решения, непосредственно указанный в Конституции Российской Федерации (статья 32, часть 3; статья 49, часть 1; статья 50, часть 3), - представляет собой принимаемое в рамках уголовного судопроизводства решение о невиновности или виновности подсудимого и назначении ему наказания либо об освобождении его от наказания, вынесенное судом первой или апелляционной инстанции (пункт 28 статьи 5 УПК Российской Федерации).

Соответственно, государство обязано предпринимать все необходимые меры - в том числе в актах административного законодательства, к каковым относится Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", - для предотвращения возможности неисполнения приговоров и уклонения от уголовной ответственности лиц, виновность которых установлена судом, поскольку в таких случаях ставились бы под угрозу цели защиты прав и свобод граждан, подрывались бы конституционные основы судебной власти, умалялся бы ее высокий авторитет.

Исходя из правового характера Российской Федерации как государства, в котором отрасли законодательства образуют систему взаимосвязанных элементов, а также в силу конституционных принципов соразмерности, равенства и справедливости подобные меры должны быть адекватными защищаемым ценностям и действительно необходимыми с точки зрения уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства.

Это корреспондирует пункту 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в его понимании Европейским Судом по правам человека, указавшим в постановлении от 19 марта 1997 года по делу "Хорнсби (Hornsby) против Греции", что исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть "права на суд", поскольку это право стало бы иллюзорным, если бы правовая система государства позволяла окончательному, обязательному судебному решению не действовать, что нанесло бы ущерб одной из сторон.

4. Назначение и исполнение уголовного наказания предполагают, с одной стороны, использование средств уголовного закона для целей предупреждения преступлений, защиты личности, общества и государства от преступных посягательств, а с другой - недопущение избыточного ограничения прав и свобод при применении мер уголовно-правового принуждения. Соответственно, характер и содержание устанавливаемых уголовным законом и связанными с ним иными законодательными актами мер должны определяться исходя не только из их обусловленности целями защиты конституционно значимых ценностей, но и из требования адекватности порождаемых ими последствий (в том числе для лица, в отношении которого эти меры применяются) тому вреду, который был причинен в результате преступных деяний.

4.1. Вынесение обвинительного приговора не всегда влечет реальное отбывание наказания. Так, в соответствии со статьей 73 УК Российской Федерации, если, назначив исправительные работы, ограничение по военной службе, ограничение свободы, содержание в дисциплинарной воинской части или лишение свободы на срок до восьми лет, суд придет к выводу о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания, он постановляет считать назначенное наказание условным (часть первая); при назначении условного осуждения суд устанавливает испытательный срок, в течение которого условно осужденный должен своим поведением доказать свое исправление (часть третья); условное осуждение не исключает назначение дополнительных видов наказания (часть четвертая), которые по своей сути не являются условными; постановляя считать наказание условным, суд может возложить на условно осужденного исполнение определенных обязанностей, способствующих его исправлению: не менять постоянного места жительства, работы, учебы без уведомления специализированного государственного органа, осуществляющего контроль за поведением осужденного, не посещать определенные места и т. д. (часть пятая).

Условное осуждение по приговору суда не означает освобождения от уголовной ответственности и наказания: в отношении осужденного выносится обвинительный приговор, в котором определяются вид наказания (основного и, возможно, дополнительного) и срок его отбывания, устанавливается испытательный срок, в течение которого осуществляется контроль за поведением условно осужденного, на него могут быть возложены определенные обязанности, ограничивающие его права и свободы (части третья, четвертая, пятая и шестая статьи 73, часть третья статьи 86 УК Российской Федерации). Исходя из этого условным, по сути, является исполнение назначенного судом наказания: оно не считается исполненным до окончания испытательного срока, поскольку в течение этого срока суд по представлению органа, осуществляющего контроль за поведением осужденного (уголовно-исполнительной инспекции), может дополнить ранее установленные для условно осужденного обязанности, продлить испытательный срок или постановить об отмене условного осуждения и исполнении наказания, назначенного приговором суда (часть седьмая статьи 73, части вторая и третья статьи 74 УК Российской Федерации).

Следовательно, ограничение условно осужденных лиц в праве на выезд за пределы Российской Федерации представляет собой временную меру, преследующую цель обеспечить исполнение обвинительного приговора суда как конституционно значимого акта судебной власти.

4.2. Конституция Российской Федерации предоставляет каждому осужденному за преступление право просить о смягчении наказания (статья 50, часть 3), одной из форм которого является условно-досрочное освобождение от отбывания наказания. Согласно статье 79 УК Российской Федерации оно применяется после фактического отбытия осужденным соответствующего срока наказания, если

судом будет признано, что для своего исправления лицо не нуждается в полном отбывании наказания; применяя условно-досрочное освобождение, суд может возложить на осужденного ряд обязанностей, которые должны им исполняться в течение оставшейся не отбытой части наказания (части первая - третья).

Кроме того, за лицом, освобожденным условно-досрочно, в течение всего срока оставшейся не отбытой части наказания сохраняется статус осужденного: за его поведением осуществляется контроль уполномоченным на то специализированным государственным органом, по представлению которого в случае нарушения осужденным общественного порядка, за которое на него было наложено административное взыскание, или злостного уклонения осужденного от исполнения обязанностей, возложенных на него судом, суд может постановить об отмене условно-досрочного освобождения и исполнении оставшейся не отбытой части наказания (части шестая и седьмая статьи 79 УК Российской Федерации).

Следовательно, условно-досрочное освобождение от отбывания наказания означает, что назначенное лицу наказание исполняется без изоляции от общества в ином уголовно-исполнительном режиме, что также предполагает в качестве обеспечительной меры временное ограничение такого лица в праве на выезд за пределы Российской Федерации.

4.3. Из положений статьи 4 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации о распространении суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию и о верховенстве Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации следует, что законодательство Российской Федерации действует на всей ее территории. Уголовно-исполнительное законодательство, находящееся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "о", Конституции Российской Федерации), применяется, согласно части первой статьи 6 УИК Российской Федерации, на всей территории Российской Федерации. Соответственно территорией Российской Федерации ограничиваются и полномочия органов, контролирующих поведение осужденных лиц.

Следовательно, реальный контроль за такими лицами, включая условно осужденных или условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, со стороны уполномоченных государственных органов возможен лишь в пределах территории Российской Федерации. Выезд же указанных лиц из Российской Федерации исключал бы возможность такого контроля, что умаляло бы цели наказания и делало бы ничтожным установленный порядок его исполнения и отбывания в качестве средства исправления осужденных.

В целях предотвращения указанных негативных последствий статья 18 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" предусматривает изъятие у лиц, осужденных за совершение преступления, заграничных паспортов и направление их на хранение до истечения срока временного ограничения в государственный орган, осуществивший выдачу паспорта. Если же такое лицо обращается в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (его территориальный орган) за получением заграничного паспорта, то в соответствии со статьей 16 названного Федерального закона ему выдается уведомление, в котором указываются основание и срок ограничения на выезд из Российской Федерации, дата и регистрационный номер решения об ограничении, полное наименование и юридический адрес организации, принявшей на себя ответственность за ограничение права данного гражданина на выезд из Российской Федерации. При этом основанием для отказа в выдаче осужденным за совершение преступления заграничного паспорта, наличие которого является условием реализации гражданином Российской Федерации права выезжать за пределы Российской Федерации, служит положение подпункта 4 статьи 15 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию".

Данный порядок, обеспечивающий временное ограничение права на выезд за пределы Российской

Федерации лиц, осужденных за совершение преступления, не может рассматриваться как произвольный и неоправданный с точки зрения защищаемых Конституцией Российской Федерации ценностей, среди которых одной из важнейших является исполнение судебных решений, направленных в том числе на защиту конституционных прав граждан.

5. Таким образом, подпункт 4 статьи 15 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в его конституционно-правовом смысле во взаимосвязи с нормами уголовного и уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку предусмотренная им возможность временного - до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания - ограничения права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации в случае, если он осужден за совершение преступления, служит реализации целей правосудия и задач уголовного и уголовно-исполнительного законов, направлена на обеспечение исполнения приговора суда и соразмерна конституционно значимым целям.

Этим не исключается право федерального законодателя установить перечень оснований и определить организационно-правовые условия, при которых уполномоченный им государственный орган в определенных экстраординарных ситуациях - исходя из соображений гуманности и ввиду иных объективных и веских причин - разрешал бы осужденным, которые в силу приговора суда или последующего условно-досрочного освобождения не находятся в местах лишения свободы, выезжать за пределы Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать подпункт 4 статьи 15 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" не противоречащим Конституции Российской Федерации.
2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд  
Российской Федерации  
N 19-П