

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Республики Молдова Морарь Натальи Григорьевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"

Статья 62. (часть 3) Конституции Российской Федерации закрепляет, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Феде

Такое законодательное регулирование согласуется с закрепленным в Конституции Российской Федерации принципом, в соответствии с которым права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3), а также не противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, которые в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации.

Так, согласно Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята 13 декабря 1985 года Генеральной Ассамблеей ООН), права, провозглашенные в Декларации, не должны толковаться как ограничивающие право любого государства принимать законы и правила, касающиеся въезда иностранцев и условий их пребывания, или устанавливать различия между его гражданами и иностранцами (пункт 1 статьи 2). Европейский Суд по правам человека в своих решениях неоднократно отмечал, что Конвенция о защите прав человека и основных свобод, подтверждая право государств-участников в силу установленных принципов международного права контролировать въезд в страну, проживание в ней и высылку лиц, не являющихся гражданами этой страны, не гарантирует иностранным гражданам право въезжать в определенную страну или проживать на ее территории и не быть высланными и что лежащая на государствах-участниках ответственность за обеспечение публичного порядка обязывает их контролировать въезд в страну, однако подобные решения, поскольку они могут нарушить право на уважение личной и семейной жизни, охраняемое в демократическом обществе статьей 8 Конвенции, должны быть оправданы крайней социальной необходимостью и соответствовать правомерной цели (постановления от 26 сентября 1997 года по делу "Эль-Бужаиди (El Boujaidi) против Франции" и от 21 июня 1988 года по делу "Беррехаб (Berrehab) против Нидерландов", решение от 9 ноября 2000 года по вопросу о приемлемости жалобы "Андрей Шебашов против Латвии", постановление от 6 декабря 2007 года по делу "Лю и Лю против Российской Федерации").

Пункт 1 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" основан на указанных положениях Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им нормах международного права и, по существу, воспроизводит их.

Таким образом, федеральный законодатель был вправе предусмотреть оспариваемое ограничение в отношении въезда иностранных граждан и лиц без гражданства на суверенную территорию Российской Федерации, а сам по себе пункт 1 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" конституционные права гражданки Республики Молдовы Н.Г.Морарь не нарушает.

2.2. Положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которым каждый

при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона (пункт 1 статьи 6), каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком (пункт 2 статьи 6), и имеет право как минимум быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения, а также защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия (подпункты "а", "с" пункта 3 статьи 6), на нарушение которых указывает заявительница в своей жалобе, касаются правового статуса обвиняемых в совершении уголовных преступлений и, соответственно, распространяются только на данную категорию лиц. Между тем из содержания жалобы следует, что Н.Г.Морарь к уголовной ответственности не привлекалась и не обладала статусом обвиняемой в совершении уголовного преступления.

Не распространяется на нее и статья 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением, поскольку из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов не следует, что она была привлечена к какой-либо ответственности. Положению пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которому каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, на которое также ссылается заявительница, корреспондируют положения Конституции Российской Федерации, гарантирующие судебную защиту прав и свобод и возможность обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (статья 46, части 1 и 2), а также закрепляющие право на получение квалифицированной юридической помощи (статья 48, часть 1). Между тем из представленных материалов следует, что в рассматривавшемся судом деле по заявлению Н.Г.Морарь об оспаривании действий Федеральной службы безопасности Российской Федерации участвовал ее представитель.

2.3. Запрет, установленный пунктом 1 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", обращен к правоприменительным органам, прежде всего судам, которые в каждом конкретном случае должны оценивать наличие реально существующих обстоятельств, служащих основанием для отказа в разрешении на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лица без гражданства.

Проверка законности, обоснованности и мотивированности указанных судебных решений, равно как и оценка целесообразности содержащихся в жалобе Н.Г.Морарь предложений об изменении правового регулирования соответствующих отношений, в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, установленную статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не входят.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Морарь Натальи Григорьевны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской

Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 545-О-О

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л.Кононова

к определению от 19 мая 2009 года об отказе

в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Республики Молдова Морарь Натальи

Григорьевны на нарушение ее конституционных

прав положениями пункта 1 части первой

статьи 27 Федерального закона "О порядке

выезда из Российской Федерации и въезда

в Российскую Федерацию"

Выражаю свое несогласие с аргументами и выводами Конституционного Суда Российской Федерации по настоящей жалобе.

1. Как следует из материалов жалобы, неполно изложенных в определении суда, гражданка Республики Молдова Н.Г.Морарь, работавшая и проживавшая в городе Москве, при ее возвращении из служебной командировки не была допущена на территорию Российской Федерации сотрудниками пограничной службы аэропорта Домодедово со ссылкой на решение, принятое органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации на основании пункта 1 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию". При этом ее возражения были игнорированы. Ей было отказано в объяснении причин и оснований такого решения, в свидании с адвокатом, после чего она была принудительно посажена в самолет и фактически выдворена в Республику Молдова.

Впоследствии исполнительные и судебные органы Российской Федерации, ссылаясь на оспоренные нормы закона, отказались рассматривать по существу обоснованность решения о запрете ее въезда в Российскую Федерацию. Лишь вопреки очевидности можно утверждать, что права заявительницы нарушены не были.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, аргументируя свой отказ в принятии к рассмотрению жалобы Н.Г.Морарь, фактически обосновывает безоговорочное и бесконтрольное право государства устанавливать для неграждан особые правила и ограничения въезда на "суверенную" территорию, что не согласуется ни с конституционными гарантиями правового положения личности, ни с международной практикой понимания и применения правовых принципов, касающихся прав человека.

Из положений статей 27 и 62 Конституции Российской Федерации, которые, кстати, цитирует и Конституционный Суд Российской Федерации, прямо вытекает равенство прав граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором, и право на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации.

Гражданка Молдовы Н.Г. Морарь между тем безусловно и постоянно проживала и работала в городе Москве, имея на то соответствующий вид на жительство и разрешение на работу, выданные официальными органами власти в соответствии с законом. Она не подвергалась никаким видам юридической ответственности и не допускала нарушений закона. Следовательно, она законно находилась на российской территории. Учитывая, что между Российской Федерацией и Республикой Молдова существует безвизовый режим, заявительнице не требовалось какое-либо специальное разрешение российских властей на въезд в Российскую Федерацию к месту ее законного пребывания и работы. Поэтому соответствующий запрет и ее фактически насильственное и внепроцессуальное выдворение не только нельзя назвать конституционно обоснованным, но вполне определенно можно утверждать, что принцип равенства и конституционные гарантии ее прав на свободу передвижения и выбора места жительства, а также право на труд (часть 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации) в данном случае не были соблюдены.

3. Конституционный Суд вопреки собственным многочисленным позициям уклонился от оценки определенности оспариваемой нормы закона, хотя именно этот аргумент в жалобе и в конкретных обстоятельствах дела заявительницы бесспорно свидетельствует о неустранимом дефекте и неконституционности названного положения.

Очевидно, что упрек к конкретному лицу, обосновывающий ограничение его прав или применение ответственности, должен быть понятен, иметь ясные определенные мотивы и основания, а не общие отсылки к целям обеспечения обороноспособности или безопасности государства. Однако ни оспариваемая норма, ни какие-либо иные положения Федерального закона не содержат никаких требований к конкретному обоснованию решения о недопущении иностранных граждан или лиц без гражданства на территорию России по мотивам обеспечения обороноспособности или безопасности и тем более к доведению этих обоснований до сведения заинтересованных лиц, не устанавливают соответствующей законной процедуры вынесения подобных решений, не определяют компетенцию органов, выносящих такие решения, и саму возможность их оспаривания. Фактически право запрета пребывания иностранцев и лиц без гражданства на территории Российской Федерации или их недопущения на территорию в указанных целях бесконтрольно и безответственно принадлежит органам государственной безопасности, и мотивы их решения не подлежат доказыванию, оглашению и практически не могут быть оспорены. Таким образом, обжалуемые нормы закона допускают беспрецедентный и ничем не ограниченный произвол и надругательство над основными принципами права.

4. Оправдывая неограниченное право государства принимать любые решения, касающиеся въезда и выдворения из страны иностранных мигрантов, Конституционный Суд Российской Федерации ссылается при этом на нормы и принципы международного права и практику Европейского Суда по правам человека, однако эти ссылки представляются не совсем корректными.

На самом деле Европейский Суд по правам человека в своих решениях, которые являются обязательными в части толкования Европейской конвенции (включая и те, к которым отсылает Конституционный Суд Российской Федерации), выстроил целую систему гарантий прав иностранных граждан и процессуальных критериев разрешения споров об их пребывании в той или иной стране Европы.

Так, он отмечал в целом ряде дел, что при вынесении решений о высылке иностранцев независимо от предосудительного поведения соответствующего лица власти должны соблюдать соображения гуманности и не допускать унижающего человеческое достоинство обращения или наказания (дело Д. против Соединенного Королевства). Запрет иностранцам на въезд в определенную страну может в определенных случаях затрагивать право на уважение частной и семейной жизни, гарантированное пунктом 1 статьи 8 Конвенции (дела Андрей Шебашов против Латвии и Эль-Бужаиди против Франции).

Отмечая новые тенденции в европейской практике рассматриваемой проблемы, Европейский Суд

цитирует ряд последних рекомендаций Совета Европы, ограничивающих абсолютную свободу усмотрения национальных государств в вопросах высылки и депортации иностранцев и предоставляющих этим лицам соответствующие гарантии неприменения депортации в определенных случаях (дело Юнер против Нидерландов).

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Европейской конвенции Европейский Суд по правам человека защищает право на справедливое судебное разбирательство и требует наличия эффективных средств правовой защиты перед судебным органом власти, включая возможность предоставить документы против высылки, требование пересмотра дела и право предстать перед компетентным органом для изложения своих аргументов и претензий (дело Андрей Шебашов против Латвии). Европейский Суд при этом тщательно и скрупулезно исследует фактические обстоятельства конкретных жалоб, личную и семейную жизнь депортируемого, природу его связей со страной и длительность проживания в ней, социальные, культурные и языковые корни и определяет применимость депортации в каждом конкретном случае с точки зрения ее законности, оправданности, адекватности и соразмерности допущенным нарушениям и преследуемым целям и необходимости в демократическом обществе (дело С. против Бельгии и др.).

5. Однако самым поразительным является то, что в одном из решений Европейского Суда по правам человека, на которое ссылается Конституционный Суд Российской Федерации в оправдание своих выводов (дело Лю и Лю против России), содержится абсолютно противоположная оценка положений российского закона об иностранных гражданах, совершенно аналогичных оспариваемым в настоящем деле.

В жалобе в Европейский Суд по правам человека заявитель - гражданин Китая оспаривал решение российского органа внутренних дел об отказе в предоставлении ему разрешения на проживание в России и требовании к нему покинуть территорию страны. При этом никаких оснований этого решения приведено не было, кроме общей ссылки на пункт 1 статьи 7 закона об иностранных гражданах, т. е. на угрозу государственной безопасности.

Оценивая определенность оспариваемой нормы российского закона об иностранных гражданах, как и аналогичной нормы закона о въезде в Российскую Федерацию, запрещающих въезд в страну или проживание в ней по мотивам государственной безопасности, Европейский Суд пришел к выводу, что они не отвечают конвенционному требованию "качества закона". При этом он сослался на следующую свою позицию.

"Качество рассматриваемого закона требует, чтобы он был доступным соответствующим лицам и сформулирован с достаточной точностью, чтобы позволить этим лицам - с помощью совета, при необходимости, - предвидеть в степени, разумной в конкретных обстоятельствах, последствия, которые может повлечь то или иное деяние. Закон должен быть составлен в достаточно ясных формулировках, чтобы дать гражданам надлежащее представление об обстоятельствах и условиях, при которых органы государственной власти имеют право прибегать к оспариваемым мерам. Кроме того, внутригосударственное законодательство должно предоставлять средство правовой защиты от произвольного вмешательства властей в права, гарантированные Конвенцией. В вопросах, затрагивающих основополагающие права человека, было бы нарушением принципа верховенства права - одного из основных принципов демократического общества, гарантированных Конвенцией, - формулировать дискреционные полномочия органа исполнительной власти в терминах, свидетельствующих о неограниченных возможностях. Следовательно, закон должен устанавливать пределы такой свободы усмотрения компетентных властей и способ его осуществления с достаточной ясностью, учитывая законную цель рассматриваемой меры, чтобы предоставить лицу надлежащую защиту от произвольного вмешательства в его права".

Европейский Суд пришел к выводу, что закон об иностранных гражданах и закон о въезде в Российскую Федерацию предоставляют властям слишком широкую свободу усмотрения относительно того, какие деяния представляют угрозу государственной безопасности, при

отсутствии достаточных гарантий от злоупотреблений. "Даже если речь идет о государственной безопасности, - отмечает Суд, - концепции законности и верховенства права в демократическом обществе требуют, чтобы на меры, влияющие на основополагающие права человека, распространялась бы некая состязательная процедура в независимом органе государственной власти, компетентном оценивать причины принятия решения и соответствующие доказательства, при необходимости с соответствующими процессуальными ограничениями при использовании информации, имеющей гриф ограниченности пользования. Частное лицо должно иметь возможность обжаловать утверждение представителя исполнительной власти о том, что речь идет о государственной безопасности. При этом независимый орган государственной власти должен иметь возможность отреагировать в случаях, когда ссылка на концепцию государственной безопасности необоснованна или свидетельствует о толковании государственной безопасности способом, который является незаконным или противоречащим здравому смыслу и произвольным. Без таких гарантий органы внутренних дел или иные органы государственной власти будут иметь возможность произвольно посягать на права, защищаемые Конвенцией".

Европейский Суд констатировал, что соответствующие положения российского законодательства позволяли исполнительным органам власти без участия заинтересованного лица отказывать в разрешении на проживание и требовать от иностранного гражданина покинуть страну по причинам государственной безопасности, не приводя никаких оснований такого решения и без эффективного надзора со стороны независимого органа государственной власти. При этом суды Российской Федерации не имели возможности эффективно оценить, было ли решение оправданным, поскольку материалы, на которых было основано решение, в полном объеме предоставлены не были. Доводы местного органа внутренних дел сводились к утверждению о том, что он располагал сведениями, что заявитель представлял угрозу государственной безопасности. Содержание этих сведений не сообщалось ни заявителем, ни судам на том основании, что оно составляло государственную тайну. Тем не менее, отмечает Европейский Суд, это не означает, что органы государственной власти могут быть освобождены от эффективного контроля со стороны национальных судов в каждом случае, когда они (власти) утверждают, что дело касается государственной безопасности и терроризма. Можно применить процедуры, которые совмещают обеспечение законных требований безопасности применительно к характеру и источнику конфиденциальных материалов и предоставление лицу в то же время существенных гарантий справедливости во время процесса.

Таким образом, по мнению Европейского Суда по правам человека, ни оспоренные положения российского закона, ни процедура принятия решения о том, что заявитель представляет государственную угрозу безопасности, не обеспечивали надлежащую защиту от злоупотреблений власти и произвольного вмешательства. Эти выводы, бесспорно, применимы и к обстоятельствам настоящей жалобы Н.Г.Морарь. По сути, Европейский Суд абсолютно убедительно доказал неконституционность положений закона, примененного в ее деле, т. е. сделал то, что должен был бы сделать Конституционный Суд Российской Федерации.

6. Весьма удивляют доводы Конституционного Суда, что положения статьи 48 Конституции Российской Федерации, гарантирующие право на получение юридической помощи, распространяются якобы только на обвиняемых в совершении преступления. Этим оправдывается недопущение к заявительнице адвоката, поскольку она, дескать, не обладала формально статусом обвиняемой и не была привлечена к какой-либо ответственности.

Между тем Н.Г.Морарь органами государственной власти официально был предъявлен очевидный упрек в совершении неких действий, представляющих угрозу государственной безопасности, что трудно понимать иначе как тяжкое уголовное обвинение. К ней на основании этого реально были применены и меры принуждения - недопущение на территорию страны, где она законно проживала, и выдворение за ее пределы вне процедуры судебного контроля и без возможности получения юридической помощи.

В то же время как Конституционный Суд Российской Федерации, так и Европейский Суд по правам человека в своих решениях неоднократно утверждали, что право на судебную защиту, на справедливое судебное разбирательство и квалифицированную юридическую помощь гарантируется не только в уголовном процессе, но является общим принципом в сфере юридической ответственности независимо от квалификации деяния и независимо от признания формального правового статуса подозреваемого.

Так, в Постановлении от 27 июня 2000 года N 11-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что конституционное право на помощь адвоката (защитника) должно быть безотлагательно обеспечено лицу, в отношении которого существует подозрение в совершении правонарушения, независимо от его формального процессуального статуса и признания в качестве подозреваемого или обвиняемого, но во всех случаях, когда его права и свободы могут быть существенно затронуты действиями и мерами, связанными с уголовным преследованием и свидетельствующими о наличии подозрений против него.

7. На этом фоне явно издевательски звучит ссылка на право заявительницы на справедливое судебное разбирательство ее спора о правах, на получение квалифицированной юридической помощи и на то, что ее дело якобы явилось предметом судебного рассмотрения.

Мещанский районный суд города Москвы 7 апреля 2008 года, рассмотрев заявление Н.Г.Морарь об оспаривании действий ФСБ Российской Федерации, в удовлетворении ее жалобы отказал, указав, что решение вопроса о том, представляет ли деятельность того или иного лица угрозу безопасности государства или нет, в силу федеральных законов и подзаконных нормативных актов относится к исключительной компетенции Федеральной службы безопасности и судебному толкованию не подлежит. Иными словами, суд признал, что разрешение подобного спора не входит в его компетенцию, и отказался рассматривать обоснованность принятия соответствующего решения органами ФСБ Российской Федерации, т. е. отказал в правосудии.

Абсолютно так же мотивировала свое решение судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда по кассационной жалобе заявительницы. При этом суд сослался на оспариваемые в настоящем деле положения части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", подтвердив, что решение органов госбезопасности о запрете въезда Н.Г.Морарь на российскую территорию основано на законе, принято в пределах полномочий ФСБ Российской Федерации, не требует мотивировки, не подлежит судебному толкованию, так как "указанное право государства является одним из основных признаков его суверенитета".

Таким образом, оспариваемые в настоящем деле положения Закона, как и сложившаяся практика его применения, противоречат конституционным гарантиям прав и свобод и не оставляют заявительнице никаких шансов на эффективную защиту от произвола и на справедливое судебное разбирательство.