

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

К ВОПРОСУ О ПРАВОВЫХ И НЕПРАВОВЫХ ОСНОВАНИЯХ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ¹

Аннотация. В статье автор рассматривает пределы ограничения права на свободное передвижение, отмечая, что в мире в условиях интенсивно развивающихся глобальных процессов практика в сфере формирования таковых пределов складывается посредством установления **правовых и неправовых** оснований.

Ключевые слова: правовые основания, правовые ограничения, права и свободы, право на свободное передвижение, безопасность, правопорядок.

ALESHKOVA Irina Aleksandrovna,
the associate professor of constitutional right of N.V. Vitruk of RGUP,
Candidate of Law Sciences
ialeshkova@mail.ru

ON THE ISSUE OF LEGAL AND NON-LEGAL RESTRICTIONS ON THE RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT

Summary. The author considers the limits of restrictions on the right to free movement and, noting that in the conditions of rapidly developing global processes in the world practice in the sphere of formation of such limits is composed by establishing legal and non-legal grounds.

Keywords: legal grounds, legal restrictions, rights and freedoms, the right to freedom of movement, security, rule of law.

Право на свободу передвижения закреплено на международном уровне в ст. 13 Всеобщей декларации прав и свобод человека от 10 декабря 1948 г. [4, с. 39]; в ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого 16 декабря 1966 г. [3, с. 71]; в ст. 5 Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 21 декабря 1965 г. [2, с. 56]; в ст. 2 Международной Конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 30 ноября 1973 г. [2, с. 74], и ряде других правовых актов.

Данное право гарантируется и в ряде европейских международных актов. В Протоколе № 4 Европейской Конвенции от 16 сентября 1963 г., ратифицированной Россией 30 марта 1998 г., в ст. 2 отмеченной Конвенции закреплено, что каждый, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора места жительства; каждый, свободен покидать любую страну, включая собственную; пользование данным правом не подлежит никаким ограничениям, кроме предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия, для поддержания общественного порядка, предотвращения преступ-

¹ Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ № 15-03-00187.

лений, охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц [3, с. 554].

Кроме перечисленных актов, нормы, гарантирующие свободу передвижения, содержатся в ряде других документов Совета Европы, направленных на оптимизацию процесса передвижения через государства и режим въезда на территорию договаривающихся стран.

Так, согласно ст. 1 Европейского Соглашения о нормах, регулирующих передвижение между государствами – членами Совета Европы от 13 декабря 1955 г. [8], каждое договаривающееся государство содействует въезду на свою территорию граждан других государств-участников и предоставляет им возможность въезда для временных поездок и свободного передвижения по своей территории. Исключением определены те случаи, когда это противоречит интересам обеспечения общественного порядка, государственной безопасности, здоровья населения и нравственности.

Имплементированное в национальное законодательство всех стран мира право на свободное передвижение является в настоящее время той правовой возможностью, которая может быть ограничена лишь в целях защиты определенных правовых (конституционных) ценностей.

Законодательство Российской Федерации в области регулирования права на свободу передвижения представляет собой совокупность правовых актов и норм, действующих в данной сфере. В то же время каждый нормативный правовой акт, закрепляющий право на свободное передвижение, обладает определенной спецификой. Различные по своей структуре, формам действия, способам обеспечения, сферам применения и приоритетности, они не только взаимодействуют друг с другом, но и основаны на конституционных предписаниях.

Право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, а также право каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации (а гражданин Рос-

сии может беспрепятственно и возвращаться в Российскую Федерацию) связано, как правило, с территориальными пределами государства. С территориальными пределами государства связана реализация данного права и в других государствах.

Установление ограничений права на свободное передвижение, по сути, имеет такое же естественное происхождение, как сами права и свободы [5, с. 20–42]. Перечень таковых разнообразен, но в целом он сформирован в аспекте обеспечения национальной (государственной) безопасности, общественного спокойствия (порядка), охраны здоровья населения, нравственности, прав и свобод человека и гражданина.

В целом пределы ограничения права на свободное передвижение можно классифицировать по:

- *субъектному признаку* – ограничения для граждан; ограничения для иностранных граждан и лиц без гражданства; ограничения для военнослужащих, ограничения для должностных лиц и граждан, допущенных к государственной тайне; ограничения для осужденных к лишению свободы лиц;

- *по целям* – направленные на защиту и охрану правовых ценностей в государстве, в котором осуществляется правовое регулирование и устанавливаются данные основания; направленные на защиту и охрану правовых ценностей;

- *по времени действия* – постоянные и временные;

- *по легитимности* – правовые и неправовые [7].

В современный период в условиях интенсивно развивающихся в мире глобальных процессов практика в сфере формирования пределов реализации права на свободное передвижение складывается посредством **правовых** и **неправовых** оснований.

В числе **правовых оснований** следует выделить установление запретов: в части реализации права на свободное передвижение в рамках государства – лицам, совершившим преступление и отбывающим наказание в местах лишения свободы, в части реализации права на свободное пе-

редвижение через государственную границу государства – лицам, имеющим финансовые задолженности перед государством, не оплатившим налоги и т.д.

К **неправовым основаниям** следует отнести формирование списков лиц, не одобряющих мировую политику, лиц, осуществляющих обеспечение государственной безопасности определенного государства, лиц, поддерживающих волеизъявление граждан об изменении статуса территории их проживания и др.

В результате наблюдается практика, *во-первых*, неправомерного ограничения права на свободное передвижение, *во-вторых*, необоснованного ограничения права на свободное передвижение, *в-третьих*, нерационального ограничения права на свободное передвижение, *в-четвертых*, ограничение права на свободное передвижение в целях обеспечения политических интересов и, вследствие этого, конфронтация общественных отношений в определенных сферах общественной деятельности.

Бесспорно, определенные на международном и национальном уровнях правовые (конституционные) ценности нуждаются в охране и защите. Установление ограничений, в том числе права на свободное передвижение, как правило, направлено на противодействие угроз миру в целом, безопасности и устойчивому развитию определенных государств.

Однако происходящее неравнозначное понимание конституционно-правовых ценностей для международного сообщества и определенных государств создало восприятие реальных вызовов и угроз безопасности, неадекватное процессам естественного развития государств. На наш взгляд, осуществление неправовых оснований ограничения права на свободное передвижение не должно иметь места.

Гарантированное международными и внутригосударственными правовыми актами право на свободное передвижение можно ограничивать, но лишь на определенных правовых основаниях. Такие основания формулируются, как правило, в определенных внутригосударственных нормативных правовых актах, обеспечивающих защиту

и охрану правовых ценностей **в данном государстве**, и в международных договорах. К их числу не относятся вошедшие в практику политические (неправовые) формы актов, акты, принимаемые за пределами возможного правового регулирования, то есть вторгающиеся в юрисдикцию другого государства².

Так, например, в их числе «списки лиц, которым ограничивается право на свободное передвижение», на основе которых устанавливаются неправовые пределы ограничения права на свободное передвижение для определенных лиц.

В.И. Крусс отмечает, что конституционную категорию «ограничение» допустимо трактовать в широком смысле, как родовое понятие, но в таком случае оно получает, скорее, политологическое наполнение и вряд ли может использоваться акцентированным образом для целей юридического характера (между тем такой подход является довольно распространенным [6]). С ограничением в узком смысле слова, как правило, связывают изменение содержания прав человека (первичным, однако, является момент конституирования содержания каждого полномочия: непроявленное вонне ограничено быть не может, но то, что проявлено – предметно конкретизировано, уже ограничено «имманентными» пределами основного права [1, с. 14–23]).

Ограничения права на свободу передвижения предполагают установление определенных пределов реализации гарантированной возможности человека передвигаться по определенной территории, используя все допустимые пути и средства.

² См., например, Закон Магнитского (также Акт Магнитского, англ. Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012) – инициированный Уильямом Браудером и принятый в декабре 2012 г. в США закон, отменяющий поправку Джексона-Вэника и вводящий персональные санкции в отношении лиц, ответственных за нарушение прав человека и принципа верховенства права в России. Под санкциями имеются в виду визовые ограничения на въезд в США и блокировка финансовых активов в банках США.

К числу правовых оснований ограничений свободы передвижения следует отнести предусмотренные нормативными правовыми актами, а также международными договорами основания, обуславливающие правовое и соразмерное сдерживание реализации права на свободу передвижения в целях обеспечения возможности реализации прав и свобод граждан, правопорядка, государственной и общественной безопасности, а также нравственности и безопасности человека. Неправовые основания ограничения права на свободное передвижение характеризуются их прямым противопоставлением правовым.

На наш взгляд, в современных условиях важно и необходимо руководствоваться во всем правовыми основаниями, и соответственно установление ограничений реализации права на свободу передвижения должно соответствовать международно-правовым нормам и осуществляться при комплексном соблюдении норм как международного, так и внутригосударственного права.

Одной из важнейших задач в настоящее время является установление должного равновесия между гарантированными международными и внутригосударственными правовыми актами, правами человека и основаниями ограничения прав и свобод. При этом считаем недопустимым вторжение других государств в сферу внутригосударственного правового регулирования по данным вопросам.

Список литературы

- [1] *Крусс В.И.* К теории пользования конституционными правами // Государство и право. 2004. № 6.
- [2] *Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов.* М., 1990.
- [3] *Международное право в документах: Сборник документов.* М., 1982.

[4] *Международные акты о правах человека: Сборник документов.* М., 1998.

[5] *Морозова Л.А.* Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: Материалы «круглого стола» (Начало) // Государство и право. 1998. № 7. М.: Наука.

[6] Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: Материалы «круглого стола» // Государство и право. М., 1998. № 7, 8, 10.

[7] *Черновалов П.В.* Ограничение конституционного права на свободу передвижения в Российской Федерации (основания и механизм реализации): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

[8] www.coe.int.

Spisok literatury:

[1] *Kruss V.I.* K teorii pol'zovaniya konstitucionny'mi pravami // Gosudarstvo i pravo. 2004. № 6.

[2] *Mezhdunarodnaya zashhita prav i svobod cheloveka: Sbornik dokumentov.* М., 1990.

[3] *Mezhdunarodnoe pravo v dokumentax: Sbornik dokumentov.* М., 1982.

[4] *Mezhdunarodny'e akty' o pravax cheloveka: Sbornik dokumentov.* М., 1998.

[5] *Morozova L.A.* Principy', predely', osnovaniya ogranicheniya prav i svobod cheloveka po rossijskomu zakonodatel'stvu i mezhdunarodnomu pravu: Materialy' «kruglogo stola» (Nachalo) // Gosudarstvo i pravo. 1998. № 7. М.: Nauka.

[6] Principy', predely', osnovaniya ogranicheniya prav i svobod cheloveka po rossijskomu zakonodatel'stvu i mezhdunarodnomu pravu: Materialy' «kruglogo stola» // Gosudarstvo i pravo. М., 1998. № 7, 8, 10.

[7] *Chernovalov P.V.* Ogranichenie konstitucionnogo prava na svobodu peredvizheniya v Rossijskoj Federacii (osnovaniya i mexanizm realizacii): Diss. ... kand. yurid. nauk. М., 2007.

[8] www.coe.int.

