

Елена Евгеньевна НОВОПАВЛОВСКАЯ,

кандидат юридических наук, доцент, ORCID 0000-0002-5103-1427

Самарский национальный исследовательский университет имени С.П. Королёва (г. Самара)

доцент кафедры государственного и муниципального управления

novopavlovskayae@gmail.com

Научная статья

УДК 342.565.2:342.721.6

СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ НОРМОКОНТРОЛЬ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Передвижение, свобода передвижения, миграция, правовая неопределенность, конституционное судопроизводство, заявитель, жалоба, правовое пространство.

АННОТАЦИЯ. Введение. В статье представлены результаты исследования содержания права на свободное передвижение, эволюции и проблем его законодательного регулирования, в частности в контексте корректировки направлений миграционной политики и необходимости повышения уровня обеспечения национальной безопасности России. На конкретных примерах автор демонстрирует важность роли Конституционного Суда Российской Федерации в решении проблем правотворческого характера. Методы. Сочетание общенаучных и частнонаучных методов познания (анализ, синтез, обобщение, методы статистики, сравнительного правоведения и др.) позволили провести всестороннее исследование права на свободное передвижение, определить значение Конституционного Суда Российской Федерации в механизме устранения неопределенности в сфере регулирования свободы передвижения.

Результаты. Несмотря на основополагающий характер права свободного передвижения, оно не является абсолютным. Законодательство предусматривает различные его ограничения. Их перечень с момента принятия Конституции Российской Федерации не раз пополнялся, в том числе в связи с увеличением до критических показателей количества иностранных граждан, прибывших в нашу страну. Часть из них не имела на то законных оснований, а некоторые не стали вести законопослушный образ жизни. В связи с этим расширялись полномочия структур, применяющих меры реагирования на правонарушения мигрантов, включая административное выдворение, депортацию и др. Законодательная корректировка осуществлялась также в части ограничения свободы передвижения в контексте необходимости обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и недопущения распространения заболеваний. Мониторинг практики конституционного судопроизводства показывает, что граждане как Российской Федерации, так и других государств нередко проявляют недовольство регламентацией различных аспектов свободы передвижения. В случаях, когда Конституционный Суд Российской Федерации соглашался с точкой зрения заявителей, он не только выводил из правового пространства неконституционные нормативные положения, обязывая вносить в законодательство необходимые изменения и дополнения, но и выступал в роли «негативного законодателя».

ВВЕДЕНИЕ

Свобода передвижения относится к числу личных прав, охраняемых на международном и внутригосударственном уровнях. Согласно ст. 27 Конституции Российской Федерации ее обеспечение гарантируется не только гражданам нашей страны, но и иностранцам, а также лицам без гражданства. На это указывает использование в тексте статьи конструкции «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации».

Обращение к статистике показывает, что исследуемое нами право реализуется иностранными гражданами и лицами без гражданства весьма активно. В 2023 году МВД России было оказано 280,2 тысячи услуг, связанных с выдачей приглашений на въезд в страну, что лишь на 2,2% меньше соответствующего показателя, зафиксированного годом ранее. Отметим, что произошло значи-

тельное увеличение (+42,4%) числа иностранцев, прибывших в Россию для осуществления трудовой деятельности. Среди получателей рабочих виз больше всего оказалось граждан Вьетнама, Индии, КНР и Турции. В 2023 году иностранцам выдано 99,1 тысячи разрешений на работу (объем таких государственных услуг вырос на 23,6% по сравнению с 2022 годом), для них было оформлено 2,3 млн патентов (+3,6%). Вместе с тем заметно меньше стало выдаваться разрешений на временное проживание – 89,7 тысячи (-9,4%) и видов на жительство – 273,1 тысячи (-12,8%). Это легко объяснимо, поскольку аналогичные показатели 2022 года по причине начала проведения специальной военной операции были значительно выше в сравнении с показателями 2021 года.

В связи с корректировкой миграционного законодательства профильными подразделениями территориальных органов МВД России в 2024 году

Elena E. NOVOPAVLOVSKAYA,

Cand. Sci. (Jurisprudence), Associate Professor, ORCID 0000-0002-5103-1427

Samara National Research University named after S.P. Korolyov (Samara, Russia)

Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration

novopavlovskayae@gmail.com

JUDICIAL CONSTITUTIONAL NORMATIVE CONTROL IN THE AREA OF FREEDOM OF MOVEMENT REGULATION

KEYWORDS. Movement, freedom of movement, migration, applicant, legal uncertainty, constitutional proceedings, complaint, legal space.

ANNOTATION. *Introduction.* The article presents the results of a study of the content of the right to free movement, its evolution and problems of legislative regulation, in particular in the context of adjusting the directions of migration policy and the need to enhance the level of national security of Russia. Using specific examples, the author demonstrates the importance of the role of the Constitutional Court of the Russian Federation in resolving law-making issues. **Methods.** A combination of general and specific scientific methods of cognition (analysis, synthesis, generalization, methods of statistics and comparative law, etc.) made it possible to conduct a comprehensive study of the right to free movement, to determine the role of the Constitutional Court of the Russian Federation in the mechanism for eliminating uncertainty in the sphere of freedom of movement regulation. **Results.** Despite the fundamental nature of the right to free movement, it is not absolute. The legislation provides for various restrictions. Their list has been repeatedly expanded since the adoption of the Constitution of the Russian Federation, including in connection with the critical increase in the number of foreign citizens who arrived in our country, some of whom did not have legal grounds for doing so, and some did not lead a law-abiding lifestyle. In this regard, the powers of agencies implementing measures to respond to migrant offenses were expanded, including administrative expulsion, deportation, and other measures. Legislative adjustments were also made to restrict freedom of movement in the context of the need to ensure the sanitary and epidemiological well-being of the population and prevent the spread of diseases. Monitoring the practice of constitutional litigation shows that citizens of both the Russian Federation and other countries often express dissatisfaction with the regulation of various aspects of freedom of movement. In cases where the Constitutional Court of the Russian Federation agreed with the applicants' position, it not only removed unconstitutional provisions from the legal system, mandating the necessary amendments and additions to legislation, but also acted as a «negative legislator».

были усилены комплексные меры по обеспечению правопорядка в миграционной сфере и контролю за миграционными потоками [1]. Было проведено 293,2 тысячи мероприятий, направленных на выявление нарушений миграционного законодательства, в том числе работодателями, использующими труд мигрантов. В результате оказалось выявлено 36781 правонарушение, что на 69,6% больше по сравнению с аналогичным показателем предшествовавшего года. Здесь следует обратить внимание на замечание М.Ю. Тарасовой, Ю.В. Контемировой, Б.П. Смагоринского о том, что незаконная миграция постепенно стала отложенным криминальным бизнесом [2, с. 143]. Рост числа выявленных нарушений привел к увеличению количества административных выдворений, применения депортации и реадмиссии – было принято 190,2 тысячи подобных решений, что на 31,1% больше, чем в 2023 году¹.

Несмотря на это, число иностранных граждан, прибывающих в Россию, остается очень высоким. Есть основания говорить о том, что их количество уже превышает критический уровень. По данным Росстата, на конец 2024 года на территории Российской Федерации находилось не менее 568,5 тысячи мигрантов².

В сложившихся условиях государству приходится искать дополнительные возможности реагирования на осложнение обстановки, в том числе посредством ужесточения законодательства, корректировки порядка въезда, выезда (включая принудительный) и передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства. Эта практика нередко вызывает недовольство с их стороны, и всё чаще они обращаются в суды, включая Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ), выражая неудовлетворенность различными аспектами регламентации свободы передвижения, указывая на наличие правовых неопределенностей в миграционном законодательстве. Перечисленные обстоятельства свидетельствуют об актуальности темы нашего исследования и своеобразности его проведения.

Значимость права на свободное передвижение обуславливает сохранение оживленного научного интереса к его всестороннему изучению. В частности, специалисты многих отраслей российского права анализируют общие основы конституционно-правовой регламентации права на передвижение [3, 4], особенности и проблемы его реализации в тех или иных условиях [5], в том числе в рамках цифровой трансформации [6]. Ученые в

¹ Аналитическая справка о результатах деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за январь – декабрь 2024 года // МВД России: сайт // URL: <https://mvd.ru/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/63022223/> (дата обращения: 17.08.2025).

² Демография. Миграция // Федеральной службы государственной статистики: сайт // URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781> (дата обращения: 17.08.2025).

своих работах уделяют пристальное внимание ограничениям свободы передвижения, вводимым в связи с объективно возникающими обстоятельствами [7, 8, 9], например на период пандемии и специальной военной операции [10, 11, 12]. Вместе с тем очень важно, что свобода передвижения исследуется и в контексте совершенствования миграционной политики России и обеспечения национальной безопасности [13, 14, 15].

МЕТОДЫ

Рассмотрение права на свободное передвижение предполагает использование комплекса общенаучных и частнонаучных методов исследования. Метод анализа использовался нами для изучения сущности свободы передвижения с учетом практики конституционного судопроизводства по устраниению правовых неопределенностей миграционного законодательства. Применение методов анализа, синтеза и обобщения позволило прийти к выводу о том, что в процессе судебного конституционного нормоконтроля КС РФ формулирует значимые правовые позиции по различным аспектам свободы передвижения и выводит из правового пространства признанные неконституционными законоположения, касающиеся сферы миграции. Статистический метод помог выявить и оценить изменения, происходящие в миграционной политике российского государства, и некоторые тенденции современных миграционных процессов. Сравнительно-правовой метод был применен для установления общих закономерностей эволюции законодательного регулирования права на свободное передвижение. Формально-юридический метод способствовал изучению правового регулирования механизмов конституционного судопроизводства с точки зрения правил юридической техники.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Ученые справедливо обращают внимание на то, что реализация права на свободу передвижения не ограничена территорией государства. Это обусловлено наличием в его структуре нескольких элементов, в том числе права граждан на выезд за пределы России и права беспрепятственного возвращения на ее территорию [3, с. 116-117; 5, с. 206]. Исключения из данного общего правила связаны:

- с наличием у лица долговых обязательств (неуплатой алиментов, необходимостью возмещения

вреда здоровью, имущественного ущерба и (или) морального вреда, причиненных преступлением, и др.) – по решению судебного пристава-исполнителя могут быть наложены временные ограничения на выезд должника из страны¹;

- с введением на той или иной территории особого правового режима. Имеются в виду не только режимы чрезвычайного² и военного положений³, но и режим проведения контртеррористической операции⁴, в том числе в условиях установления различных уровней террористической опасности («синий» – повышенный, «желтый» – высокий, «красный» – критический)⁵. С начала специальной военной операции мы часто наблюдаем их применение на практике: граждан вынужденно эвакуируют из их жилья, устанавливается временный запрет на въезд на территорию, которая подвергается атакам со стороны украинских вооруженных формирований. В истории страны есть и другие примеры введения ограничений на возможности реализации гражданами ряда их конституционных прав, включая право на свободу передвижения (в частности, трагические события, связанные с катастрофой на Чернобыльской АЭС). Обращаясь к положениям сразу нескольких нормативных правовых актов⁶, КС РФ в одном из своих постановлений подчеркнул универсальный характер обязанности родителей по обеспечению всестороннего развития детей и их защиты, в том числе от воздействия ионизирующего излучения, вплоть до выезда с загрязненной территории⁷;

- со служебной деятельностью гражданина. Это исключение, как правило, обусловлено необходимостью обеспечения национальной безопасности и защиты государственной тайны. При определенных условиях право лица, допущенного или ранее допускавшегося к сведениям, составляющим государственную тайну, на выезд из России может быть временно ограничено. Среди таких условий закон предусматривает осведомленность о сведениях особой важности или совершение секретных, при этом устанавливая время действия ограничений и перечень случаев, в которых они применяются⁸. В рамках правового режима секретности сведений законодатель правомочен вводить ограничения прав и свобод, в том числе права свободного выезда за пределы России, поскольку оно, как неоднократно призна-

¹ Часть 1 ст. 67 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (ред. от 31.07.2025).

² Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 02.11.2023).

³ Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» (ред. от 13.12.2024).

⁴ Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 28.02.2025).

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 14.06.2012 № 851 «О порядке установления

уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства» (ред. от 06.09.2024).

⁶ Часть 1 ст. 63 и ч. 1 ст. 64 Семейного кодекса Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 23.11.2024); ст. 3 Закона Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 13.12.2024); ст. 18 и ст. 19 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 08.08.2024).

⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.12.2017 № 40-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с жалобой гражданки Т.С. Овечкиной».

⁸ Часть 1 ст. 24 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 08.08.2024).

вал КС РФ, не является абсолютным¹. При этом ограничение свободы передвижения представителей властных структур государства в связи с необходимостью обеспечения защиты государственной тайны, как не раз подчеркивал КС РФ, должно соответствовать принципам разумности и соразмерности при соблюдении баланса публичных и частных интересов. Не допускается уменьшение права, то есть искажение самого его существа. При установлении перечня и пределов действия средств и способов защиты государственных интересов законодатель обязан оперировать только теми, которые в той или иной конкретной ситу-

ации исключают возможность несоразмерного ограничения прав².

Результаты анализа практики КС РФ показывают, что в разные годы конституционность различных аспектов регламентации свободы передвижения оспаривали граждане не только Российской Федерации, но и Армении³, Афганистана⁴, Вьетнама⁵, Республики Корея⁶, Молдовы⁷, Нигерии⁸, Сербии⁹, США¹⁰, Украины¹¹ и других стран. Обосновывая свои требования, они указывали на наличие правовых неопределенностей и неконституционность правового регулирования¹², что стало причиной нарушения их права на свободу

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2012 № 14-П «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».

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 08.12.2009 № 19-П «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».

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2015 № 727-О «По жалобе гражданина Республики Армения г. на нарушение его конституционных прав положениями подпункта 13 пункта 1 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»».

⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.12.2010 № 1680-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Республики Афганистан Ехсануллы Ака Джана на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 2 и частью 3 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»».

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.05.2018 № 21-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 3 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Социалистической Республики Вьетнам Нгуен Чонг Хая».

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20.10.2016 № 20-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 25.10 и подпункта 1 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Корея Х.».

⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2016 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цурканы».

⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07.2023 № 37-П «По делу о проверке конституционности подпункта 14 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Федеративной Республики Нигерия Акинеми Муджиба Джунайда».

⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 06.10.2022 № 41-П «По делу о проверке конституционности подпункта 12 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Сербия М.М. Джурджевича».

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.07.2017 № 22-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан США Н.Д. Вордена и П.Д. Олдхэма».

¹¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12.03.2015 № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», подпункта 13 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» в связи с жалобами ряда граждан».

¹² Заметим, что предмет рассмотрения составляли нормы различных правовых актов, в том числе Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (постановление КС РФ от 19.07.2017 № 22-П), Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постановление КС РФ от 29.05.2018 № 21-П), Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (постановление КС РФ от 07.07.2023 № 37-П), Федерального закона от 30.03.1995 № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (постановление КС РФ от 12.03.2015 № 4-П) и др. Более того, нередко предметом рассмотрения также выступали нормы иного отраслевого законодательства (например уголовного и уголовно-процессуального), которые прямо либо косвенно регламентируют отдельные составляющие свободы передвижения. Некоторые примеры таковых приведены в настоящей статье.

передвижения. Ограниченнность объема статьи позволяет рассмотреть подробнее лишь некоторые из таких исков, сделав акцент на делах, вызвавших большой общественный резонанс, когда КС РФ констатировал неконституционность оспариваемых заявителями законоположений.

С определенной долей условности сгруппируем решения КС РФ по делам изучаемой нами категории в зависимости от причин ограничения свободы передвижения. В первую группу включим те, которые касались ее регулирования в рамках привлечения лица к уголовному судопроизводству в качестве подозреваемого или обвиняемого либо исполнения приговора. В постановлении КС РФ 2021 года было отмечено, что наказание в виде лишения свободы ограничивает права и свободы осужденного, в том числе свободу передвижения. Это обусловлено целями защиты прав и интересов других лиц, общества и государства, предупреждения повторных правонарушений¹.

Вспомним в качестве примера весьма резонансную ситуацию, возникшую в связи с применением мер пресечения в отношении гражданина Эстонии. Оспаривая конституционность положений ст.ст. 107 и 109 УПК РФ, заявитель указал, что общее время ограничения его свободы (пребывание под стражей и домашний арест) составило более 24 месяцев. В этот период он был не только ограничен в свободе передвижения, но и лишен возможности трудиться и получать легальный доход. Обращаясь к практике Европейского Суда по правам человека², КС РФ согласился с мнением заявителя, констатировал наличие законодательного пробела и фактически был вынужден «дописать» недостающие положения уголовно-процессуального закона в части закрепления сроков и регулирования порядка применения домашнего ареста как меры пресечения³. При этом было подчеркнуто, что продолжительность содержания под стражей не должна превышать разумных пределов. Согласимся с теми авторами научных работ, которые отмечают, что в подобных случаях КС РФ выступает в роли так называемого «негативного законодателя» [15, с. 10]. Таким образом, по итогам рассмотрения взятого нами в качестве примера дела КС РФ:

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 08.06.2021 № 27-П «По делу о проверке конституционности частей первой и восьмой статьи 74, части второй статьи 101 и пункта «в» части первой статьи 115 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Яковлева».

² Например: постановления Европейского Суда по правам человека от 06.04.2000 «Дело «Лабита (Labita) против Италии» (жалоба № 26772/95)», от 29.01.2008 «Дело «Саади (Saadi) против Соединенного Королевства» (жалоба № 13229/03)», от 28.03.2000 «Дело «Барановски (Baranowski) против Польши».

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2012 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального Закона Российской Федерации «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».

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 06.12.2011 № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 107 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Эстонской Республики А.Т. Федина».

⁵ А именно подп. 3 п. 5 постановления Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) на территории Московской области».

- вынес постановление, признающее неконституционность исследованных законоположений;

- возложил на федерального законодателя обязанность внести изменения в УПК РФ с учетом сформулированных в постановлении правовых позиций;

- указал на то, что правоприменительные решения, вынесенные в отношении заявителя, подлежат пересмотру⁴.

Во вторую группу нами включены решения КС РФ, принятые в период пандемии, когда в правовых актах субъектов федерации закреплялись ограничительные меры, направленные на предотвращение распространения коронавирусной инфекции, а также вводилась ответственность за их нарушение. В числе таких мер был запрет покидать места проживания (пребывания), за исключением случаев:

- обращения за экстренной медицинской или иной помощью при прямой угрозе жизни и здоровью;

- следования к месту и от места осуществления деятельности (в том числе трудовой), которая не приостановлена;

- следования к ближайшему месту приобретения товаров, работ, услуг, реализация которых не ограничена;

- выгула домашних животных и др.

Установленный запрет не распространялся на лиц, получивших для передвижения по определенной территории так называемые «цифровые пропуска». Такого рода ограничение свободы передвижения и введение пропускного режима вызвали у жителей многих российских регионов недовольство, они стали жаловаться на нарушение своих конституционных прав. Предмет проверки в порядке конституционного судопроизводства составляли не только нормы федерального законодательства, но и положения правовых актов субъектов федерации. Например, в 2020 году оспаривалась конституционность положений постановления Губернатора Московской области, вводившего в регионе режим ограничений⁵. По мнению заявителя, были нарушены положения ст.ст. 15, 17, 27, 55, 71 и 72 Конституции Российской Федерации, а губернатор превысил полно-

мочия, что привело к незаконному ограничению свободы передвижения¹.

В своем постановлении КС РФ подчеркнул, что Российской Федерации возлагает на себя ответственность за обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Законодатель может самостоятельно определять правовые средства защиты жизни и здоровья граждан в целях предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с эпидемическими заболеваниями. Жизнь человека является высшей конституционной ценностью, без которой реализация иных прав во многом бессмысленна. Это предполагает принятие правовых актов, не исключающих возможности ограничения прав и свобод, в том числе передвижения, но только в той мере, в какой оно соответствует поставленным целям при соблюдении требований соразмерности и пропорциональности. КС РФ подтвердил право региональных органов публичной власти принимать меры, направленные на борьбу с пандемией, в том числе ограничивающие передвижение людей. Однако эти меры должны быть кратковременными и не должны носить характера абсолютного запрета, допуская возможность перемещения при наличии уважительных обстоятельств.

Как и предыдущая, третья группа решений КС РФ связана с регулированием защиты жизни и здоровья граждан, но уже в части ограничения свободы передвижения в связи с наличием заболеваний, в том числе вызываемых ВИЧ-инфекцией. В качестве примера приведем случай несогласия заявителя с положениями сразу нескольких правовых актов², регламентирующих:

- запрет на выдачу иностранному гражданину разрешения на временное проживание в России;

- порядок аннулирования ранее выданного иностранному гражданину такого разрешения в случаях, когда он является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека, либо страдает одним из входящих в соответствующий перечень инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих;

- депортацию иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.12.2020 № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвицкого городского суда Московской области».

² А именно: ч. 4 ст. 25.10 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ред. от 21.04.2025); подп. 13 п. 1 ст. 7 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 31.07.2025); п. 2 ст. 11 Федерального закона от 30.03.1995 № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (ред. от 31.12.2014, с изм. от 12.03.2015).

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12.03.2015 № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», подпункта 13 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» в связи с жалобами ряда граждан».

ской Федерации, у которых была выявлена ВИЧ-инфекция.

Вынося решение, КС РФ отметил, что законодатель вправе использовать для целей защиты здоровья населения средства миграционного законодательства. В частности – вводить запреты и ограничения на въезд в Россию и пребывание на ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства, состояние здоровья которых представляет угрозу для здоровья населения и, следовательно, угрозу национальной безопасности. Вместе с тем было подчеркнуто, что не допускается умаление и отмена конституционных прав таких иностранных граждан и лиц без гражданства, поскольку они гарантированы им наравне с гражданами Российской Федерации³.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Даже рассмотрение немногочисленных приведенных в статье примеров из практики конституционного судопроизводства позволяет признать, что:

1) гарантированность Конституцией Российской Федерации свободы передвижения вовсе не означает ее абсолютного и безграничного характера. Законодатель в разные годы (в том числе вынужденно в связи с изменениями общественных отношений, в частности, в условиях сложной санитарно-эпидемиологической обстановки) вводил по тем или иным причинам различные ограничения свободы передвижения;

2) такие ограничения распространяются как на российских граждан, так и на иностранцев и лиц без гражданства даже в случаях, когда они находятся за пределами России (например при установлении запрета на выдачу разрешения на временное проживание в стране либо аннулировании такого разрешения);

3) корректировка миграционного законодательства, усиление миграционного контроля в целях повышения уровня обеспечения национальной безопасности привели к расширению объема и содержания ограничений свободы передвижения, что вызвало недовольство части населения и мигрантов, обернувшееся ростом количества подаваемых жалоб;

4) среди вынесенных по жалобам российских и иностранных граждан КС РФ решений были и

такие, которые признавали неконституционность подвергнутых проверке законоположений. Иногда он не только выводил из правового пространства неконституционные нормы и формулировал важнейшие правовые позиции, подчеркивая необходимость обеспечения баланса публичных и частных интересов, соблюдения принципов разумности и соразмерности ограничений свободы

передвижения, но и был вынужден «дописывать» недостающие нормы в случаях обнаружения в законодательстве пробела, выполняя фактически роль «негативного» законодателя. Однако это не освобождало реального законодателя от обязанности по внесению в правовые акты необходимых изменений и дополнений, обусловленных позицией КС РФ. ■

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Новопавловская Е.Е. Реформирование миграционного законодательства и практика конституционного судопроизводства // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2025. № 2. С. 29-35.
2. Тарасова М.Ю., Контемирова Ю.В., Смагоринский Б.П. О влиянии COVID-19 на уровень преступности иностранных граждан и противодействии данным преступлениям // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2022. № 1 (60). С. 141-147.
3. Кузнецов А.А., Усенко П.Е. Правовые особенности права на выбор места жительства и свободу передвижения // Тенденции развития науки и образования. 2024. № 107-5. С. 116-119.
4. Чемров И.И. Свобода передвижения и злоупотребление ею некоторыми субъектами // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2023. № 2 (45). С. 77-79.
5. Сагитова К.А. Проблемы реализации права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2023. № 11-1 (86). С. 206-209.
6. Стребкова Е.Г. Право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в условиях цифровой трансформации // Российский юридический журнал. 2024. № 4. С. 20-28.
7. Дзанагова М.К. Ограничение прав граждан на выезд за пределы Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2025. № 1. С. 143-145.
8. Мусалова З.М., Гамзатова С.А. Ограничение конституционного права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства // Закон и право. 2025. № 1. С. 84-88.
9. Попович М.М. Защита прав граждан при ограничении права на свободу передвижения // Образование и право. 2023. № 6. С. 47-54.
10. Ищенко Н.Г. Ограничение свободы передвижения лиц в Европейском Союзе в свете пандемии COVID-19 // Закон и право. 2022. № 4. С. 244-251.
11. Ларина Л.А., Пичугина В.А. Конституционно-правовое регулирование свободы передвижения граждан в Российской Федерации с применением QR-кодов // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 2. С. 129-134.
12. Миролюбова С.Ю. Проблемы реализации свободы передвижения в период мобилизации (частичной мобилизации) на территории Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 1 (52). С. 78-88.
13. Астафьев П.А. Реализация конституционного права на свободу передвижения и поселения в миграционной политике современной России // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств - участников СНГ: Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции. СПб: СПбУ МВД России, 2024. С. 5-10.
14. Багдасарян С.Д., Гришина Т.М. Миграционная политика Российской Федерации как фундамент национальной безопасности // Безопасность бизнеса. 2025. № 2. С. 8-11.
15. Поляков В.Ю. Конституционный нормоконтроль как средство юрисдикционного ограничения публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2025. № 1. С. 9-13.

REFERENCES

1. Novopavlovskaya Ye.Ye. Reformirovaniye migrantsionnogo zakonodatel'stva i praktika konstitutsionnogo sudoproizvodstva // Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni I.D. Putilina. 2025. № 2. S. 29-35.
2. Tarasova M.Yu., Kontemirova Yu.V., Smagorinsky B.P. O vliyanii COVID-19 na uroven' prestupnosti inostrannykh grazhdan i protivodeystvii dannym prestupleniyam // Vestnik Volgogradskoy akademii MVD Rossii. 2022. № 1 (60). S. 141-147.
3. Kuznetsov A.A., Usenko P.Ye. Pravovyye osobennosti prava na vybor mesta zhitel'stva i svobodu peredvizheniya // Tendentsii razvitiya nauki i obrazovaniya. 2024. № 107-5. S. 116-119.
4. Chemrov I.I. Svoboda peredvizheniya i zloupotrebleniye yeyu nekotoryimi sub"yektami // Vestnik Barnaul'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2023. № 2 (45). S. 77-79.
5. Sagitova K.A. Problemy realizatsii prava grazhdan na svobodu peredvizheniya, vybor mesta prebyvaniya i zhitel'stva // Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i yestestvennykh nauk. 2023. № 11-1 (86). S. 206-209.
6. Strebkova Ye.G. Pravo svobodno peredvigat'sya, vybirat' mesto prebyvaniya i zhitel'stva v usloviyakh tsifrovoy transformatsii // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2024. № 4. S. 20-28.

7. Dzanagova M.K. Ogranicheniye prav grazhdan na vyyezd za predely Rossiyskoy Federatsii // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2025. № 1. S. 143-145.
8. Musalova Z.M., Gamzatova S.A. Ogranicheniye konstitutsionnogo prava na svobodu peredvizheniya, vybor mesta prebyvaniya i zhitel'stva // Zakon i pravo. 2025. № 1. S. 84-88.
9. Popovich M.M. Zashchita prav grazhdan pri ogranicenii prava na svobodu peredvizheniya // Obrazovaniye i pravo. 2023. № 6. S. 47-54.
10. Ishchenko N.G. Ogranicheniye svobody peredvizheniya lits v Yevropeyskom Soyuze v svete pandemii COVID-19 // Zakon i pravo. 2022. № 4. S. 244-251.
11. Larina L.A., Pichugina V.A. Konstitutsionno-pravovoye regulirovaniye svobody peredvizheniya grazhdan v Rossiyskoy Federatsii s primeneniem QR-kodov // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2022. № 2. S. 129-134.
12. Mirolyubova S.Yu. Problemy realizatsii svobody peredvizheniya v period mobilizatsii (chastichnoy mobilizatsii) na territorii Rossiyskoy Federatsii // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2023. № 1 (52). S. 78-88.
13. Astafichev P.A. Realizatsiya konstitutsionnogo prava na svobodu peredvizheniya i poseleniya v migratsionnoy politike sovremennoy Rossii // Aktual'nyye problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya migratsionnykh protsessov na territorii gosudarstv - uchastnikov SNG. Sbornik statey po materialam Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. SPb: SPbU MVD Rossii, 2024. S. 5-10.
14. Bagdasaryan S.D., Grishina T.M. Migratsionnaya politika Rossiyskoy Federatsii kak fundament natsional'noy bezopasnosti // Bezopasnost' biznesa. 2025. № 2. S. 8-11.
15. Polyakov V.Yu. Konstitutsionnyy normokontrol' kak sredstvo yurisdiktsionnogo ograniceniya publichnoy vlasti // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye. 2025. № 1. S. 9-13.

© Новопавловская Е.Е., 2025.

ССЫЛКА ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Новопавловская Е.Е. Судебный конституционный нормоконтроль в сфере регулирования свободы передвижения // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2025. № 4 (82). С. 122-129.