

Научная статья
УДК 340.131.5; 342.7
doi:10.35750/2071-8284-2022-3-33-40

Елена Евгеньевна Новопавловская
кандидат юридических наук, доцент
<https://orcid.org/0000-0002-5103-1427>, novopavlovskaya@gmail.com
Белгородский государственный технологический университет им. В. Г. Шухова
Российская Федерация, 308012, Белгород, ул. Костюкова, д. 46

Ограничение свободы передвижения в свете современных российских реалий: правовое регулирование и практика конституционного судопроизводства

Аннотация: В статье проводится исследование различных аспектов свободы передвижения, включая свободу передвижения в пределах Российской Федерации и за её пределами, право свободного и беспрепятственного возвращения на российскую территорию граждан Российской Федерации. Актуальность темы и своевременность данного исследования обусловлены тем, что предусмотренная международно-правовыми стандартами и провозглашённая на конституционном уровне свобода передвижения граждан в законодательстве последних лет всё более ограничивается. При этом ограничения исследуемой свободы устанавливаются не только законами, но и подзаконными правовыми актами, в том числе субъектов Российской Федерации. Автор приходит к выводу, что в большинстве случаев такое ограничение является объективным и обусловлено реалиями пандемии COVID-19 и проведения специальной военной операции на территории Украины. В качестве мер, обеспечивающих исполнение норм об ограничении свободы передвижения, выступают скорректированные в 2020–2021 году положения административного и уголовного законодательства, ужесточившие ответственность за нарушения ограничительных мероприятий. Однако не всегда граждане и даже отдельные представители властных структур государства положительно оценивают подобного рода законодательное реформирование, что порождает судебную практику, включая обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, в которых заявители оспаривают конституционность отдельных законоположений и ставят вопрос о выведении их из правового пространства. Анализируя решения Конституционного Суда Российской Федерации разных лет и сформулированные в них правовые позиции, автор делает акцент на предмете рассмотрения дел в порядке конституционного судопроизводства, содержании оспариваемых законоположений, правовых последствиях вынесенных решений Конституционного Суда Российской Федерации.

В ходе работы над статьёй применялись общенаучные методы познания, а также частнонаучные: статистический метод, сравнения, процедуры обобщения и интерпретации эмпирических данных.

В заключении констатируется, что корректировка законодательства подобного рода способствует увеличению количества обращений граждан и их объединений в суд.

Ключевые слова: свобода передвижения, въезд, выезд, ограничение, правовая неопределённость, Конституционный Суд, пандемия, санкции

Для цитирования: Новопавловская Е. Е. Ограничение свободы передвижения в свете современных российских реалий: правовое регулирование и практика конституционного судопроизводства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2022. – № 3 (95). – С. 33–40; doi: 10.35750/2071-8284-2022-3-33-40.

Elena E. Novopavlovskaya
Cand. Sci. (Jurid.), Docent
<https://orcid.org/0000-0002-5103-1427>, novopavlovskaya@gmail.com

Belgorod State Technological University named after V. G. Shukhov
46, Kostyukov str., Belgorod, 308012, Russian Federation

Restriction of freedom of movement in the light of modern russian realities: legal regulation and practice of constitutional legal proceedings

Abstract: The article examines various aspects of freedom of movement, including freedom of movement within the Russian Federation and beyond its borders, the right of free and unhindered return to Russian territory of citizens of the Russian Federation. The relevance of the topic and the timeliness of this study are due to the fact that the freedom of movement of citizens provided for by international legal standards and proclaimed at the constitutional level in the legislation of recent years is increasingly limited. At the same time, restrictions on the freedom under study are established not only by laws, but also by-laws, including those of the constituent entities of the Russian Federation. The author comes to the conclusion that in most cases such a restriction is objective and is due to the realities of the COVID-19 pandemic and the conduct of a special military operation on the territory of Ukraine. Measures to ensure the implementation of the norms on restricting freedom of movement are the provisions of administrative and criminal legislation adjusted in 2020-2021, which have toughened liability for violations of restrictive measures. However, citizens and even individual representatives of state authorities do not always positively assess this kind of legislative reform, which gives rise to judicial practice, including appeals to the Constitutional Court of the Russian Federation, in which applicants challenge the constitutionality of certain legal provisions and raise the issue of removing them from the legal space. Analyzing the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation of different years and the legal positions formulated in them, the author focuses on the subject of consideration of cases in the order of constitutional proceedings, the content of the contested legal provisions, the legal consequences of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: freedom of movement, entry, exit, restriction, legal uncertainty, Constitutional Court, pandemic, sanctions

For citation: Novopavlovskaya E. E. Restriction of freedom of movement in the light of modern Russian realities: legal regulation and practice of constitutional legal proceedings // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2022. – № 3 (95). – P. 33–40; doi: 10.35750/2071-8284-2022-3-33-40.

Одним из основополагающих прав и свобод человека, гарантированных Конституцией Российской Федерации, Декларацией прав человека и иными нормативными правовыми актами, составляющими источники российского права, является свобода передвижения, всестороннее исследование которой уже многие годы составляет предмет научных изысканий юристов различной отраслевой принадлежности. Сюда относятся не только научные труды, в которых изучаются теоретико-правовые и конституционно-правовые основы свободы передвижения, институтов въезда и выезда [1, с. 30–33; 2, с. 37–40], но и различные аспекты ограничения данного права, особенности привлечения к административной и уголовной ответственности за нарушения законодательства в этой сфере российскими гражданами, а также иностранными гражданами и лицами без гражданства [3, с. 49–52]. В период пандемии COVID-19 научные площадки захлестнула волна исследований, касающихся ограничения свободы передвижения как в пределах территории одного государства, так и в международно-правовом плане [4, с. 244–251; 5, с. 6–10; 6, с. 129–134, 7, с. 3–17].

Основополагающий характер свободы передвижения обусловлен тем, что человек, обладая свободой воли, имеет полное право определять место своего пребывания, а также условия и способы своего передвижения, если это

не нарушает прав и свобод иных участников общественных отношений, находится в рамках правового поля и не выходит за пределы, установленные законодательством. Как точно заметил Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ), право на выбор места жительства и места пребывания является частью свободы самоопределения личности (Постановление КС РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П¹).

Согласимся с мнением О. Р. Гулиной, отмечающей, что фактически в содержании свободы передвижения в Российской Федерации следует говорить о нескольких её элементах: свободе выбора места жительства и места пребывания, праве выезда за пределы Российской Федерации и праве беспрепятственного возвращения на российскую территорию граждан Российской Федерации [8, с. 142]. Констатируем, что свобода передвижения, свобода выбора места жительства и места пребывания не ограничивается только территорией нашего государства. Конституция Российской Федерации, как неоднократно отмечал КС РФ, не препятствует выбору страны и целей выезда, времени пребывания за рубежом (постановление КС РФ от 5 декабря 2017 г. № 36-П²).

¹Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 16. – Ст. 1909.

²Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 51. – Ст. 7911.

Полагаем целесообразным в контексте проводимого исследования выделить в рамках правовой системы Российской Федерации два основных аспекта свободы передвижения:

- в пределах Российской Федерации;
- за её пределами, право свободного и беспрепятственного возвращения на российскую территорию граждан нашей страны.

Обратим внимание, что правовая основа свободы передвижения стала формироваться задолго до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, поскольку она была зафиксирована на конституционном уровне ещё в период СССР, а действующий по сей день базовый закон был принят ещё летом 1993 года³. В настоящее время особенности свободы передвижения в пределах Российской Федерации регламентированы сразу несколькими правовыми актами, в том числе подзаконными, о которых пойдёт речь далее. Забегая вперёд, констатируем, что они появлялись в разные годы и корректировались под влиянием различных внутригосударственных и международных реалий.

Зададимся вопросом: каковы же особенности реализации свободы передвижения на территории Российской Федерации, в том числе в свете изменившейся ситуации в период COVID-19 и специальной военной операции на территории Украины?

Прежде всего, заметим, что крайне важным обстоятельством являлось формирование правового института регистрации граждан по месту жительства, который выступил заменой института прописки. Согласно позиции КС РФ, сформулированной им ещё в 1996 году по вопросу установления данного правового явления, суть регистрации граждан по месту жительства является уведомительной и не несёт за собой никаких ограничительных последствий для реализации ими своего права на свободу передвижения (Постановление КС РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П⁴). Тезисно изложенные в названном Постановлении позиции КС РФ можно сформулировать следующим образом:

- регистрация граждан по месту жительства представляет собой их учёт соответствующими властными структурами государства. С 2016 года данное полномочие возложено на МВД России⁵;

³ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 32. – Ст. 1227.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 16. – Ст. 1909.

⁵ До этого момента названное полномочие реализовывалось ФМС России, прекратившей своё существование в процессе проведения административной реформы в России (О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции : Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 (в ред. от 15 мая 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 15. – Ст. 2071).

– такой учёт, как справедливо подчеркнул КС РФ, осуществляется только при наличии свободного волеизъявления гражданина при выборе места жительства;

– регистрационный учёт граждан не может носить разрешительного характера и не может быть основанием для ограничения права гражданина на выбор места жительства.

Мониторинг практики конституционного судопроизводства показывает, что в ней было несколько резонансных дел, по итогам рассмотрения которых КС РФ признал неконституционными законоположения, устанавливающие ограничения на регистрацию в дачном доме, построенном на садовом участке, относящемся к землям населённых пунктов (Постановление КС РФ от 14 апреля 2008 г. № 7-П⁶) или землям сельскохозяйственного назначения⁷ (Постановление КС РФ от 30 июня 2011 г. № 13-П⁸) и др.

Логичным, на наш взгляд, является вывод И. В. Михеевой и Е. А. Долковой о том, что регистрация граждан по месту проживания – это тот юридический факт, который встроен в механизмы регулирования не только конституционных, но и различных видов иных правоотношений, в том числе жилищных, семейных и др. [9, с. 148].

Сегодня российское законодательство допускает возможность ограничения свободы передвижения в различных случаях. Во-первых, при введении особых правовых режимов. В частности, в случаях возникновения опасности распространения инфекционных заболеваний⁹, при введении чрезвычайного¹⁰ либо военного положения¹¹, режима проведения контртеррористических операций¹² и др.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 18. – Ст. 2089.

⁷ Нашумевшие дела, получившие название «дачная амнистия».

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 27. – Ст. 3991.

⁹ О дополнительных мероприятиях по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV : Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 24 января 2020 г. № 2 // Российская газета. – 2020. – № 17; О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019 : Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 13 марта 2020 г. № 6 // СПС «Консультант-Плюс»; Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» : Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22 мая 2020 г. № 15 (в ред. от 20 июня 2022 г.) // Российская газета. – 2020. – № 115; О направлении рекомендаций по организации работы предприятий в условиях распространения рисков COVID-19 : Письмо Роспотребнадзора от 20 апреля 2020 г. № 02/7376-2020-24 // Нормативные акты для бухгалтера. – 2020. – № 10.

¹⁰ П. «а» ст. 12 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

¹¹ П. 4 ч. 2 ст. 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 1 июля 2017 г.) «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 5. – Ст. 375.

¹² Обратим внимание, что при введении особых правовых режимов могут быть установлены также иные за-

Во-вторых, ограничения исследуемой свободы на определённых территориях, включая пограничные зоны, закрытые военные городки, ЗАТО и др. КС РФ не раз обоснованно указывал, что подобные особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности на таких территориях не означают, что свобода передвижения ограничена незаконно. Они лишь выступают в качестве предпосылки установления особого разрешительного учёта граждан. С точки зрения своего характера и содержания такой учёт отличается от уведомительной регистрации граждан по месту их жительства (Постановление КС РФ от 2 февраля 1998 г. № 4-П¹³).

Сегодня мы являемся свидетелями усиления глобализационных процессов, размывания границ привычных нам национальных государств, что подталкивает современных учёных к выделению нового этапа в развитии исследуемой конституционно провозглашённой свободы [10, с. 423]. Выделение такового обусловлено также реформированием правовых основ свободы передвижения. В частности, в период пандемии COVID-19 различные составляющие свободы передвижения (в основном в контексте установления её ограничений) стали регулироваться не только законами, но и подзаконными правовыми актами. Например, сразу несколькими указами Президента Российской Федерации¹⁴ на высшие должностные лица субъектов Российской Федерации была возложена обязанность обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий. Собственными подзаконными актами высшие должностные лица субъектов Российской Федерации стали устанавливать особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств, при этом не вводя режимы чрезвычайного положения или иной правовой режим, предусмотренные на тот момент законодательством. КС РФ в этой связи отметил, что именно высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации способно осуществить оперативное правовое регулирование

данного вопроса (Постановление КС РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П¹⁵).

Конкретные ограничительные меры в период наибольшего пика заболеваемости среди населения (март—август 2020 года) вводились по усмотрению властей субъекта федерации и с учётом особенностей конкретного региона, а также санитарно-эпидемиологической обстановки. Постепенно, несмотря на имевший на тот момент место пробел в законодательстве, который был в дальнейшем устранён, ограничения стали вводиться повсеместно, и всех нас напрямую коснулся локдаун и так называемый «масочный режим».

Далее последовал новый виток реформирования законодательства (как административного, так и уголовного), развивающегося в сторону ужесточения ответственности за нарушения ограничительных мероприятий (карантина)¹⁶. Так, Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ¹⁷ были скорректированы нормы ст. 6.3 КоАП РФ, в которой с этого момента появились принципиально новые ч. 2 и ч. 3, предусматривающие весьма внушительные размеры административных штрафов, находящиеся в прямой зависимости от субъекта правонарушения, характера деяния и тяжести наступивших последствий. Например, в случае причинения вреда здоровью или наступления смерти человека, если эти деяния не содержат признаков преступления, в отношении граждан может быть установлен штраф, размер которого составляет от 15 тыс. до 40 тыс. руб. Названным выше Федеральным законом введён и ещё один новый состав административного правонарушения, суть которого состоит в невыполнении правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе её возникновения. Начиная с весны 2020 года, правоприменительные органы стали активно реализовывать данные положения на практике.

В преддверии подготовки таких новелл административного законодательства и в целях обеспечения законности привлечения в дальнейшем к указанной ответственности были внесены изменения в одно из Постановлений Правительства Российской Федерации в части включения коронавирусной инфекции в перечень заболеваний, которые представляют опасность для окружающих¹⁸.

преты и ограничения прав и свобод, за нарушение которых следует ответственность. Например, штрафные санкции предусмотрены ч. 2 ст. 20.27 КоАП РФ за несанкционированное проникновение либо попытку проникновения на территорию (объект), в пределах которой (на котором) введён правовой режим контртеррористической операции.

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 6. – Ст. 783.

¹⁴ Например: О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) : Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. № 14 (часть I). Ст. 2082; Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) : Указ Президента Российской Федерации от 11 мая 2020 г. № 316 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 20. – Ст. 3157.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 1 (часть II). – Ст. 289.

¹⁶ Ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» среди понятий, используемых в указанном законе, раскрывает и содержание конструкции «ограничительные мероприятия (карантин)», включая среди прочего ограничение передвижения населения // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.

¹⁷ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 14 (часть I). – Ст. 2029.

¹⁸ О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих : Постанов-

Подобного рода реформирование законодательства, породившее обширную судебную практику, вызвало недовольство граждан. Более того, граждане и отдельные представители властных структур государства стали заявлять о неконституционности отдельных положений нормативных правовых актов, регламентирующих различные аспекты введения и применения на практике ограничительных мер, и ставить вопрос о выведении их из правового пространства. Наглядным примером тому является спорная ситуация, сложившаяся вокруг Постановления губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ¹⁹, которое выступило в качестве предмета рассмотрения в порядке конституционного судопроизводства. Справедливости ради отметим, что указанным Постановлением был установлен не только запрет для граждан не покидать места проживания (пребывания), но и отдельные исключения из него. Так, выход из мест своего проживания (пребывания) разрешался:

- в случаях обращения за экстренной (неотложной) медицинской помощью, когда имела место прямая угроза жизни и здоровью гражданина;
- в целях осуществления выгула домашних животных на расстоянии, которое не превышало 100 метров от места проживания (пребывания) и др.

Не согласившись с мнением заявителя, в качестве которого выступил Протвинский городской суд Московской области, КС РФ признал положения проверяемого Постановления губернатора Московской области конституционным, указав, что зафиксированные в нём ограничения свободы передвижения соответствуют целям введения такого запрета. По верной констатации КС РФ, установление этих запретов продиктовано объективной необходимостью оперативного реагирования на экстраординарную (беспрецедентную) опасность распространения коронавирусной инфекции COVID-19 (Постановление КС РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П²⁰).

Нельзя оставить без внимания и то, что в силу специфики некоторых вынужденных ограничений прав и свобод граждан, введённых в связи с распространением новой, опасной и на тот момент мало изученной коронавирусной инфекции, на определённый период была временно ограничена свобода передвижения не только в пределах конкретного субъекта

Российской Федерации, но и ограничен выезд за пределы Российской Федерации в целом, от установления которого пострадало значительное число как российских, так и иностранных граждан (например, иностранных студентов, обучающихся по обмену в российских вузах, которые не смогли покинуть российскую территорию в период летних каникул).

Как не раз справедливо отмечал КС РФ, введение ограничений свободы передвижения, в том числе «закрытие границ», должно осуществляться с учётом основных критериев, определяющих их правомерность и целесообразность (Постановление КС РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П²¹). К числу таковых учёные (например, С. И. Плотников) верно относят:

- законный характер введения ограничений;
- их соразмерность установленным конституционным целям;
- временный характер вводимых ограничений как вынужденных мер для минимизации вредных последствий;
- своевременность введения ограничений прав и свобод;
- достижение баланса между интересами личности, общества и государства [11, с. 129–130].

Данный механизм ограничения свободы передвижения был нов и вводился в силу особенностей сложившихся обстоятельств, с которыми ранее не сталкивалась не только наша страна, но и большая часть других стран, которые охватила новая инфекция. Он выступил своеобразной «правоприменительной новеллой», потребовав отдельных разъяснений со стороны представителей власти. В своём обзоре по отдельным вопросам судебной практики Президиум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил, что ограничения передвижения физических лиц могут быть признаны обстоятельствами непреодолимой силы (со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями), «если будет установлено их соответствие критериям таких обстоятельств, а также причинная связь между этими обстоятельствами и неисполнением обязательства»²².

Ограничения, связанные с передвижением внутри страны, были достаточно быстро отменены в силу урегулирования ситуации и возвращения состояния относительной нормы. В то же время реализация гражданами Российской Федерации своего права на передвижение за пределы страны все ещё находится в состоянии неопределённости и крайне затруднена. Стоит учитывать, что на данный момент право гражд-

ление Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 6. – Ст. 674.

¹⁹ 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 : Постановление губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ (в ред. от 15 марта 2022 г.) // Информационный вестник Правительства Московской области. – 2020. – № 19.

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 1 (часть II). – Ст. 289.

²¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 1 (часть II). – Ст. 289.

²² Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21 апреля 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2020. – № 5.

дан Российской Федерации на передвижение за пределы страны во многом ограничено по причине геополитических факторов и совокупности методов давления ряда зарубежных стран по отношению к России.

Согласно ст. 13 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, «каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства», а также «каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну»²³.

Утверждая данное положение в пределах юрисдикции Российской Федерации, а также расширяя и конкретизируя его, Конституция Российской Федерации в ст. 27 провозгласила, что «каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию».

Как было отмечено ранее, ещё в 2019–2020 гг. государство было вынуждено ввести некоторые ограничения на право граждан на передвижение как внутри страны, так и за её пределы. Не успели российские граждане вздохнуть с облегчением, как были вынуждены столкнуться с новыми трудностями, связанными с реализацией свободы передвижения, но вызванными уже факторами внешнего характера. На данный момент недружественные России страны создают все условия для необоснованного ограничения общепризнанной свободы передвижения для граждан Российской Федерации.

24 февраля 2022 года Президент Российской Федерации объявил о начале специальной военной операции по денацификации и демилитаризации на территории Украины с целью защиты граждан от посягательств со стороны националистически настроенного киевского режима, а также защиты населения ДНР и ЛНР от военного вмешательства в их жизнь и возможность распоряжаться административным ресурсом в границах, признанных Российской Федерацией границами их ведения²⁴.

Среагировав крайне отрицательно из-за потенциальной возможности потерять рычаги давления на Россию через Украину, страны Запада и некоторые их союзники ввели множество санкционных ограничений для России и её граждан, включая персональные ограничения, введённые в отношении отдельных российских граждан, к числу которых относятся видные политики, деятели культуры, спорта и др. В основном санкционные ограничения носили чисто экономический характер и были направле-

ны на подрыв финансовой и производственной стабильности российского государства. Однако они коснулись также и права российских граждан на въезд в отдельные страны как за счёт прямых ограничений на въезд и перелёты²⁵, так и за счёт косвенного экономического влияния через санкционные ограничения авиакомпаний, а также ограничений на ввоз необходимых в машино- и самолётостроении ресурсов²⁶.

28 февраля 2022 года Евросоюз запретил российским самолётам приземляться на его территории, полностью закрыв воздушное пространство. Под ограничения попали самолёты, которые эксплуатируют российские авиаперевозчики, зарегистрированные в России, а также незарегистрированные самолёты, «которые находятся в собственности или являются чартером или иным образом контролируются любым российским физическим или юридическим лицом, организацией или органом»²⁷.

Руководствуясь нормами международного права, Россия ответила аналогичными мерами, запретив использовать своё воздушное пространство авиакомпаниям из тех стран, которые закрыли своё воздушное пространство в рамках нового пакета санкций. Федеральное агентство воздушного транспорта заявило, что Россия ввела ограничения в отношении авиаперевозчиков 36 государств²⁸.

Со стороны Европейского союза ограничения были наложены на 20 российских авиакомпаний. Евросоюз ссылаясь на то, что самолёты данных авиакомпаний не соответствуют нормам безопасности²⁹.

В дальнейшем США ввели ограничения в отношении как минимум трёх крупных российских авиаперевозчиков. Данные ограничения лишили авиакомпании множества экспортных привилегий. Безусловно, в отрасли авиаперевозок это сильно ударит по возможности позволять гражданам свободно перемещаться с одной части света, на другую и вести нормальную деятельность³⁰.

²⁵ Совет ЕС принял решение о запрете авиаперелётов и санкциях против ЦБ [Электронный ресурс] // Сайт «РБК». – URL: <https://www.rbc.ru/finances/28/02/2022/621c32bb9a79472e1ff978bb> (дата обращения 11.08.2022).

²⁶ Что ждёт авиационную отрасль в России в условиях санкций? Взгляд изнутри [Электронный ресурс] // Сайт «Муксун.fm». – URL: <https://muksun.fm/article/general/26-04-2022/chto-zhdet-aviatsionnuyu-otrasl-v-rossii-v-usloviyah-sanktsiy-vzglyad-iznutri> (дата обращения 11.08.2022).

²⁷ Совет ЕС принял решение о запрете авиаперелётов и санкциях против ЦБ [Электронный ресурс] // Сайт «RBC». – URL: <https://www.rbc.ru/finances/28/02/2022/621c32bb9a79472e1ff978bb> (дата обращения 11.08.2022).

²⁸ Россия закрыла небо для авиакомпаний из 36 стран в ответ на санкции Запада [Электронный ресурс] // Сайт «РИА «Новости». – URL: <https://ria.ru/20220228/polety-1775600364.html> (дата обращения 12.08.2022).

²⁹ ЕС внёс 20 авиакомпаний из России в чёрный список по безопасности [Электронный ресурс] // Сайт «RBC». – URL: <https://www.rbc.ru/politics/11/04/2022/625401d99a7947bbde7cebb5> (дата обращения 11.08.2022).

³⁰ США ввели санкции против трёх российских авиакомпаний [Электронный ресурс] // Сайт «Lenta.ru». – URL: https://lenta.ru/news/2022/04/07/aeroflot_sanctions/ (дата обращения 12.08.2022).

²³ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. – 1995. – № 67.

²⁴ Обращение Президента Российской Федерации 24 февраля 2022 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/67843> (дата обращения 11.08.2022).

Ограничения, наложенные на производственный сектор России, создали предпосылки для нехватки необходимого оборудования и запасных частей не только для воздушных судов, но и для железнодорожного транспорта. Вследствие создания условий, при которых из-за санкций нарушается множество производственных цепочек, заметно затрудняется передвижение и на воздушном, и на железнодорожном транспорте³¹.

Признаем также, что высокая степень опасности провокаций со стороны Украины на приграничных территориях Российской Федерации вынудила органы власти некоторых регионов ввести жёлтый уровень террористической опасности и закрыть аэропорты, а также ввести особый порядок контроля на автостанциях и железнодорожных вокзалах³². Это также негативно отразилось на возможности реализовывать гражданами своё законное право на свободу передвижения как внутри страны, так и за её пределы. Закрытие аэропортов отрицательно повлияло не только на авиатранспортную отрасль Российской Федерации, но и на важнейшую отрасль экономики – туристическую, поскольку произошло значительное сокращение турпотоков в ряде курортных субъектов Российской Федерации (в частности, в Республике Крым и Краснодарском крае). Так, по словам главы Республики Крым С. В. Аксёнова, относительно показателей 2021 года из-за логистических ограничений произошло сокращение турпотока в регионе почти в два раза³³. А эта проблема в конечном счёте имеет серьёзные экономические последствия. Увы, и не только для конкретного субъекта Российской Федерации.

В заключение позволим себе сделать некоторые выводы. Во-первых, в последнее время

под влиянием российских и международных реалий в условиях COVID-19 и проведения специальной военной операции происходит законодательное реформирование, затрагивающее различные сферы общественных отношений, права и свободы граждан, в том числе конституционно провозглашённую и гарантированную свободу передвижения. Во-вторых, сегодня в условиях гибридной войны, которая ведётся против Российской Федерации, свобода передвижения как в пределах страны, так и за её пределами заметно ограничены. Агрессивная политика недружественных стран, экономическое давление вкупе с необходимыми ограничениями в приграничных районах страны создают множество проблем, препятствующих свободному перемещению. В условиях экономического давления граждане России столкнулись с определёнными негативными последствиями однополярного мира, который дал возможность недружественным государствам оказывать влияние на страны, ведущие независимую внешнюю политику, за счёт ограничения прав и свобод граждан этой страны через прямые или косвенные механизмы экономического, политического и юридического воздействия. В-третьих, в подобных условиях российский законодатель вынужден идти по пути оперативной корректировки нормативных правовых актов, которая фактически проводится по нескольким направлениям, в том числе в части расширения перечня случаев ограничения свободы передвижения (например, в целях минимизации вредных последствий COVID-19 и установления запрета на въезд на российскую территорию отдельных иностранных лиц из недружественных России стран), ужесточение административной и уголовной ответственности (включая появление в кодифицированных актах принципиально новых составов) за невыполнение правил поведения при особом правовом режиме или угрозе его возникновения, а также за нарушения ограничительных мероприятий (карантина). В-четвертых, корректировка законодательства подобного рода способствует увеличению количества обращений граждан и их объединений в суд, в том числе когда заявители оспаривают конституционность регламентации отдельных аспектов введения и применения на практике ограничительных мер. Нередко КС РФ не только признает оспариваемые заявителями законоположения неконституционными, выводя их из правового пространства, но и формулирует правовые позиции, подчёркивая тот факт, что ограничение свободы передвижения возможно только при соблюдении определённых критериев: правомерности, своевременности, целесообразности, соразмерности установленным конституционным целям и др.

³¹ Обратим внимание, что Российская Федерация весьма оперативно отреагировала на подобного рода санкции, приняв целый ряд нормативных правовых актов, направленных на сокращение негативных последствий от введённых отдельными недружественными государствами ограничительных мер в отношении отечественной авиатранспортной отрасли Российской Федерации. Примером тому является Распоряжение Правительства РФ от 25 июня 2022 № 1693-р «Об утверждении комплексной программы развития авиатранспортной отрасли Российской Федерации до 2030 года». Указанная Программа предполагает сохранение конкурентного рынка авиационных перевозок в Российской Федерации, в рамках которого осуществляется рыночное и техническое регулирование в целях обеспечения устойчивого развития экономики и защиты национальных интересов Российской Федерации (Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 27. – Ст. 4877).

³² В шести регионах России установлен высокий уровень террористической угрозы [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.gazeta.ru/social/2022/04/11/14724026.shtml> (дата обращения 14.08.2022).

³³ Ассоциация туроператоров: Насколько уменьшится турпоток в Крыму в 2022 году [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.atorus.ru/node/48499> (дата обращения 15.08.2022).

Список литературы

1. Прасолов Б. В. Конституционное право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства: историко-правовой аспект // Семейное и жилищное право. – 2018. – № 5. – С. 28–31.
2. Чуркина Л. М. Механизмы реализации миграционной политики в Российской Федерации // Миграционное право. – 2020. – № 2. – С. 37–40.
3. Яковлева С. А. Задержание подозреваемого в механизме реализации принципа неприкосновенности человека и права на свободу передвижения // Российский следователь. – 2018. – № 3. – С. 49–52.
4. Ищенко Н. Г. Ограничение свободы передвижения лиц в Европейском Союзе в свете пандемии COVID-19: правовой аспект // Закон и право. – 2022. – № 4. – С. 244–251.
5. Karabaev F. Zh., Kozhanov A. K. Implementation of the right to freedom of movement in the context of the COVID-19 pandemic // Актуальные научные исследования в современном мире. – 2021. – № 4-6 (72). – С. 6–10.
6. Ларина Л. А., Пичугин 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.
7. Макбрайд Д. COVID-19 и Европейская конвенция по правам человека // Международное правосудие. – 2020. – № 2 (34). – С. 3–17.
8. Гулина О. Р. Право на свободу передвижения (часть 1) // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 5. – С. 138–144.
9. Михеева И. В., Долкова Е. А. Свобода передвижения и регистрация граждан по месту жительства: конституционное право и административная обязанность // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2017. – № 1. – С. 147–151.
10. Кудрявцева А. В. Становление права на свободу передвижения // Учёные записки Орловского государственного университета. – 2012. – № 1(45). – С. 423–428.
11. Плотников С. И. Ограничение свободы передвижения граждан в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Вопросы российской юстиции. – 2020. – № 9. – С. 126–140.

References

1. Prasołov B. V. Konstitutsionnoe pravo grazhdan na svobodu peredvizheniya, vybor mesta prebyvaniya i zhitel'stva: istoriko-pravovoi aspekt // Semeinoe i zhilishchnoe pravo. – 2018. – № 5. – S. 8–31.
2. Churkina L. M. Mekhanizmy realizatsii migratsionnoi politiki v Rossiiskoi Federatsii // Migratsionnoe pravo. – 2020. – № 2. – S. 37–40.
3. Yakovleva S. A. Zaderzhanie podozrevaemogo v mekhanizme realizatsii printsipa neprikosnovennosti cheloveka i prava na svobodu peredvizheniya // Rossiiskii sledovatel'. – 2018. – № 3. – S. 49–52.
4. Ishchenko N. G. Ogranichenie svobody peredvizheniya lits v Evropeiskom Soyuze v svete pandemii COVID-19 // Zakon i pravo. – 2022. – № 4. – S. 244–251.
5. Karabaev F. Zh., Kozhanov A. K. Implementation of the right to freedom of movement in the context of the COVID-19 pandemic // Aktual'nye nauchnye issledovaniya v sovremennom mire. – 2021. – № 4-6 (72). – S. 6–10.
6. Larina L. A., Pichugina V. A. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie svobody peredvizheniya grazhdan v Rossiiskoi Federatsii s primeneniem QR-kodov // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. – 2022. – № 2. – S. 129–134.
7. Makbraid D. COVID-19 i Evropeiskaya konventsiya po pravam cheloveka // Mezhdunarodnoe pravosudie. – 2020. – № 2. – S. 3–17.
8. Gulina O. R. Pravo na svobodu peredvizheniya (chast' 1) // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava. – 2015. – № 6. – S. 138–144.
9. Mikheeva I. V., Dolkova E. A. Svoboda peredvizheniya i registratsiya grazhdan po mestu zhitel'stva: Konstitutsionnoe pravo i administrativnaya obyazannost' // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. – 2017. – № 1. – S. 147–151.
10. Kudryavtseva A. V. Stanovlenie prava na svobodu peredvizheniya // Uchenye zapiski Orlovskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2012. – № 1. – S. 423–428.
11. Plotnikov S. I. Ogranichenie svobody peredvizheniya grazhdan v period rasprostraneniya novoi koronavirusnoi infektsii // Voprosy rossiiskoi yustitsii. – 2020. – № 9. – S. 126–140.

Статья поступила в редакцию 30 июня 2022; одобрена после рецензирования 17 августа 2022; принята к публикации 30 августа 2022.

The article was submitted June 30, 2022; approved after reviewing August 17, 2022; accepted for publication August 30, 2022.