



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

город Санкт-Петербург

7 июня 2012 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина А.Н.Ильченко, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И.Александрова, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3,

частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело 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».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А.Н.Ильченко. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В.Мельникова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Н.Пирожкова, от Федеральной службы безопасности Российской Федерации – М.Р.Чарыева, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В соответствии с подпунктом 1 статьи 15 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в случае, если он при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с законом Российской Федерации о государственной тайне, заключил трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации при условии, что срок ограничения не может превышать пять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями

особой важности или совершенно секретными сведениями, – до истечения срока ограничения, установленного трудовым договором (контрактом) или в соответствии с данным Федеральным законом.

Согласно статье 24 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-І «О государственной тайне» должностное лицо или гражданин, допущенные или ранее допускавшиеся к государственной тайне, могут быть временно ограничены в праве выезда за границу на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне.

1.1. Оспаривающий конституционность названных законоположений гражданин А.Н.Ильченко, с 29 декабря 2004 года по 30 апреля 2009 года проходивший военную службу по контракту, с 1 мая 2009 года находится в распоряжении начальника Главного оперативного управления Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, поскольку не может быть уволен с военной службы по организационно-штатным мероприятиям в связи с необеспеченностью жильем. В феврале 2009 года А.Н.Ильченко, как имеющий доступ к сведениям, отнесенным к государственной тайне (о чем в его контракте имеется соответствующая запись), был ознакомлен с приказом Министра обороны Российской Федерации, содержащим совершенно секретные сведения. Отказывая на этом основании в выдаче А.Н.Ильченко паспорта, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами ее территории, руководитель структурного подразделения Управления Федеральной миграционной службы по городу Москве в уведомлении от 22 декабря 2010 года сослался на то, что данные сведения к моменту подачи заявления являлись актуальными и что указанный в контракте пятилетний срок, в течение которого право заявителя на выезд из Российской Федерации может быть ограничено, не истек.

Требование А.Н.Ильченко о признании действий (бездействия) указанного должностного лица незаконными было оставлено без удовлетворения решением Пресненского районного суда города Москвы от 3

марта 2011 года. Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда определением от 10 октября 2011 года оставила решение суда первой инстанции без изменения. Заявление А.Н.Ильченко, содержащее аналогичное требование, определением судьи Московского городского суда от 15 апреля 2011 года, оставленным без изменения Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2011 года, было возвращено с указанием на то, что имеется не вступившее в законную силу решение суда по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям.

Неконституционность примененных в его деле 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» А.Н.Ильченко усматривает в том, что они необоснованно ограничивают лиц, допущенных к государственной тайне и осведомленных о сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях, в праве свободно выезжать за пределы Российской Федерации, и просит признать эти законоположения противоречащими статьям 15 (часть 4), 17 (часть 1), 27 (часть 2), 46 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Кроме того, заявитель полагает, что гарантированное ему статьей 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации право на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, было нарушено следующими положениями Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: пунктом 1 части первой статьи 26, определяющим подсудность гражданских дел, связанных с государственной тайной, пунктом 3 части второй статьи 33, согласно которому суд передает дело на рассмотрение другого суда, если при рассмотрении дела в данном суде выявилось, что оно было принято к производству с нарушением правил подсудности, и абзацем вторым части второй статьи 254 ГПК Российской Федерации, предусматривающим, что отказ в разрешении на выезд из

Российской Федерации в связи с тем, что заявитель осведомлен о сведениях, составляющих государственную тайну, оспаривается в соответствующем верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа по месту принятия решения об оставлении просьбы о выезде без удовлетворения.

Между тем из вынесенных по делу А.Н.Ильченко судебных постановлений следует, что он обжаловал действия (бездействие) должностного лица, связанные с отказом в выдаче ему паспорта, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами ее территории, а не непосредственно отказ в разрешении на выезд из Российской Федерации, обусловленный его осведомленностью о сведениях, составляющих государственную тайну. Следовательно, названные положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации ни сами по себе, ни во взаимосвязи с другими его положениями конституционные права и свободы в указанном заявителем аспекте не затрагивают, что является основанием для признания его жалобы в этой части не отвечающей критерию допустимости и, соответственно, для прекращения производства по ней в этой части, как того требуют пункт 2 части первой статьи 43 и статья 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

1.2. Таким образом, в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения 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», как служащие правовым основанием для временного ограничения права на выезд из Российской Федерации гражданина Российской Федерации, который при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным

сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с законом Российской Федерации о государственной тайне, заключил трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации, до истечения срока ограничения, установленного трудовым договором (контрактом) или в соответствии с Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и исчисляющегося со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями.

2. Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (статья 2). В числе прав и свобод человека, приоритет которых утвержден Конституцией Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации, каждому гарантируется возможность свободно выезжать за пределы Российской Федерации (статья 27, часть 2), а также право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (статья 29, часть 4).

К основам конституционного строя Конституция Российской Федерации относит также положения о суверенитете России, целостности и неприкосновенности ее территории (статья 4, части 1 и 3). Защита Отечества, согласно ее статье 59 (часть 1), является долгом и обязанностью граждан Российской Федерации, на органы же государственной власти Российской Федерации возлагаются обязанности по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечению обороны страны и безопасности государства (статьи 71, 80, 83, 87, 102, 106 и 114), в том числе путем определения в федеральном законе перечня сведений, составляющих государственную тайну (статья 29, часть 4).

В Российской Федерации как правовом и демократическом государстве защита указанных конституционных ценностей предполагает, как следует из статей 17 (часть 3), 19, 55 (части 2 и 3) и 56 (часть 3) Конституции

Российской Федерации, возможность – в соответствии с конституционно одобряемыми целями на основе принципов разумности и соразмерности при соблюдении баланса публичных и частных интересов – ограничений прав и свобод человека и гражданина, включая права, закрепленные статьями 27 (часть 2) и 29 (часть 4) Конституции Российской Федерации, с тем чтобы не допустить умаления этих прав, т.е. искажения самого их существа. Соответственно, федеральный законодатель, определяя средства и способы защиты государственных интересов, должен использовать лишь те из них, которые для конкретной правоприменительной ситуации исключают возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина, и исходить из того, что публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, оправдывают правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату и, не будучи чрезмерными, необходимы и строго обусловлены этими публичными интересами; цели же одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1995 года № 17-П, от 14 ноября 2005 года № 10-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П, от 16 июля 2008 года № 9-П и др.).

Применительно к отнесению тех или иных сведений к государственной тайне, необходимость защиты которой предопределена непосредственно Конституцией Российской Федерации, это означает, что при установлении правового режима секретности соответствующих сведений федеральный законодатель в силу имеющейся у него дискреции уполномочен на введение ограничений прав и свобод (включая право каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации, которое, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 8 декабря 2009 года № 19-П, не является абсолютным), только если они обусловлены целями защиты основ конституционного строя и других конституционно значимых ценностей.

Приведенные положения Конституции Российской Федерации соотносятся с предписаниями основополагающих международно-правовых актов в сфере прав человека, провозглашающих право каждого покидать любую страну, включая свою собственную (пункт 2 статьи 13 Всеобщей декларации прав человека, пункт 2 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах). Согласно Замечанию общего порядка № 27, направленному Комитетом по правам человека, учрежденным на основании Международного пакта о гражданских и политических правах, государствам-участникам, свобода передвижения, которая в силу пункта 3 его статьи 12 не может быть объектом никаких ограничений, кроме предусмотренных законом, необходимых для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимых с другими правами и свободами человека, является одним из неотъемлемых условий свободного развития личности; разрешенные же ограничения не могут подрывать принцип свободы передвижения, они должны определяться требованием необходимости и быть совместимыми с другими признаваемыми Пактом правами; требования необходимости и соразмерности окажутся нарушенными, если тому или иному лицу будет отказано в выезде из страны лишь на том основании, что он имел доступ к государственной тайне.

Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод также предусматривает, что каждый свободен покидать любую страну, включая свою собственную, и что пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия, для поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц (статья 2).

Приняв на себя вытекающие из членства в Совете Европы как организации, состоящей из государств – приверженцев принципов личной

свободы, политической независимости и верховенства права, обязательства, связанные с отменой ограничений на зарубежные поездки лиц, имеющих доступ к государственной тайне, за исключением общепринятых в государствах – членах Совета Европы, Российская Федерация должна осуществлять их реализацию исходя из требований Конституции Российской Федерации и соблюдая в конкретных исторических условиях баланс интересов, обусловленных необходимостью обеспечения собственного суверенитета и безопасности, с одной стороны, и процессом интеграции в мировое сообщество – с другой.

3. Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, регулируются Законом Российской Федерации «О государственной тайне», положения которого обязательны для исполнения на территории Российской Федерации и за ее пределами органами законодательной, исполнительной и судебной власти, а также организациями, наделенными в соответствии с федеральным законом полномочиями осуществлять от имени Российской Федерации государственное управление в установленной сфере деятельности, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, взявшими на себя обязательства либо обязанными по своему статусу исполнять требования законодательства Российской Федерации о государственной тайне (преамбула, статья 1).

Названный Закон Российской Федерации определяет государственную тайну как защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации (абзац второй статьи 2), и устанавливает перечень таких сведений применительно к каждой из

указанных областей государственной деятельности (статья 5), а также перечень сведений, не подлежащих отнесению к государственной тайне и засекречиванию (статья 7); при этом предусматриваются три степени секретности сведений, составляющих государственную тайну, – соответственно степени тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности Российской Федерации вследствие распространения указанных сведений, и соответствующие этим степеням грифы секретности для носителей указанных сведений: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно» (статья 8).

Кроме того, Закон Российской Федерации «О государственной тайне» различает допуск к государственной тайне, которым признается процедура оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, а предприятий, учреждений и организаций – на проведение работ с использованием таких сведений (абзац пятый статьи 2), и доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, – санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими государственную тайну (абзац шестой статьи 2).

Соответственно трем степеням секретности сведений, составляющих государственную тайну, названный Закон Российской Федерации устанавливает три формы допуска к государственной тайне должностных лиц и граждан Российской Федерации: к сведениям особой важности, совершенно секретным или секретным; при этом допуск должностных лиц и граждан к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке и предусматривает принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну, и согласие на частичные, временные ограничения их прав в соответствии с данным Законом (части первая, третья и девятая статьи 21). Эти ограничения, согласно его статье 24, налагаются на должностных лиц и граждан, как допущенных, так и ранее допускавшихся к государственной тайне, и могут касаться права выезда за границу на срок,

оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне, права на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на использование открытий и изобретений, содержащих такие сведения, а также права на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственной тайне.

Приведенное правовое регулирование направлено на защиту таких конституционно значимых ценностей, как обеспечение обороны страны и безопасности государства, и, следовательно, не может рассматриваться как неоправданное с точки зрения допускаемых Конституцией Российской Федерации ограничений прав и свобод человека и гражданина. Европейский Суд по правам человека в своей практике также исходит из того, что интересы национальной безопасности могут являться законной целью вмешательства в осуществление прав, установленных статьей 2 Протокола № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (постановления от 21 декабря 2006 года по делу «Барттик против России» и от 10 февраля 2011 года по делу «Солтысяк против России»).

3.1. Согласно Федеральному закону «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» гражданин Российской Федерации не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным данным Федеральным законом (статья 2).

Определяя круг лиц, право которых на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено, статья 15 названного Федерального закона относит к ним граждан Российской Федерации, которые при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с законом Российской Федерации о государственной тайне, заключили трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации, при условии, что с момента последнего

ознакомления со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями срок ограничения, установленный в трудовом договоре (контракте) или в соответствии с данным Федеральным законом, не истек (абзац первый подпункта 1).

Следовательно, в отличие от Закона СССР от 20 мая 1991 года № 2177-І «О порядке выезда из Союза Советских Социалистических Республик и въезда в Союз Советских Социалистических Республик граждан СССР», действовавшего на момент вступления России в Совет Европы, Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» допускает ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации в случае осведомленности не о любых сведениях, составляющих государственную тайну, а только о сведениях, отнесенных к категории особой важности или к совершенно секретным. Что касается срока ограничения данного права, то согласно подпункту 1 его статьи 15 срок, установленный трудовым договором (контрактом), не может превышать пять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями (абзац первый); в случае же, если имеется заключение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о том, что сведения особой важности или совершенно секретные сведения, о которых гражданин был осведомлен на день подачи заявления о выезде из Российской Федерации, сохраняют соответствующую степень секретности, то указанный в трудовом договоре (контракте) срок ограничения права на выезд из Российской Федерации может быть продлен Межведомственной комиссией, образуемой в порядке, установленном для создания межведомственных координационных и совещательных органов, образуемых федеральными органами исполнительной власти; при этом срок ограничения права на выезд не должен превышать в общей сложности десять лет, включая срок ограничения, установленный трудовым договором (контрактом), со дня

последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями (абзац второй).

В отношении проходящих военную службу по контракту военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, имеет место и специальное регулирование, обуславливающее возможность их выезда из Российской Федерации наличием разрешения командования, оформленного в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (статья 19 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»). Такое разрешение, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1997 года № 1598 «О порядке оформления разрешений на выезд из Российской Федерации военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба», дается Министром обороны Российской Федерации и руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти или уполномоченными ими лицами (пункты 1 и 3); документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, по которым военнослужащие осуществляют выезд из Российской Федерации (паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка), оформляются на основании справки по установленной форме, выдаваемой воинскими частями, организациями и учреждениями Вооруженных Сил Российской Федерации, а также федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба (пункт 3).

Таким образом, ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации в связи с его осведомленностью о сведениях, составляющих государственную тайну, установленное названным Федеральным законом, – в силу диспозитивности содержащегося в нем регулирования – не является абсолютным и обязательным (право на выезд

«может быть ограничено»), носит временный характер (по общему правилу, «не может превышать пять лет» со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями, и только в определенных случаях – десять лет, включая срок ограничения, указанный в трудовом договоре (контракте), и, следовательно, не обуславливается наличием одного лишь основания – осведомленности лица о соответствующих сведениях.

3.2. Отказ гражданину в разрешении на выезд из Российской Федерации не является окончательным, он может быть обжалован им в порядке статьи 17 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в соответствующую межведомственную комиссию, которая, рассмотрев его обращение в трехмесячный срок, принимает мотивированное решение об обоснованности либо необоснованности ограничения права на выезд из Российской Федерации. В свою очередь, как сам отказ в разрешении на выезд из Российской Федерации, так и решение межведомственной комиссии могут быть обжалованы в судебном порядке.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, закрепленные статьей 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации право каждого на судебную защиту его прав и свобод и связанное с ним право на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц выступают гарантией в отношении всех других конституционных прав и свобод и не подлежат ограничению; государство обязано обеспечить полное осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной.

Право на обжалование в суд любого правового акта, кроме актов, проверка которых отнесена законодателем к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, обеспечивается проверкой, осуществляемой на основании гражданского процессуального и

арбитражного процессуального законодательства, а также статьи 3 Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866-I «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Применительно к решениям об ограничении права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации такая проверка – исходя из содержания взаимосвязанных 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», рассматриваемых в системе действующего правового регулирования, – не может сводиться к выяснению одного лишь факта допуска гражданина к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне.

Требование соразмерности (пропорциональности) ограничения права на выезд из Российской Федерации предполагает оценку всех имеющих значение для принятия соответствующего решения обстоятельств. В каждом конкретном случае – и в отношении военнослужащих, и в отношении граждан, не проходящих военную службу, – такому решению должны предшествовать установление наличия у лица не только формального допуска к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне, но и фактического доступа к ним, а также оценка всех других связанных с этим обстоятельств, обуславливающих в совокупности необходимость временного ограничения его прав в конституционно защищаемых целях, определенных статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Подчеркивая недопустимость формального подхода при принятии соответствующих решений, Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что реальное ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд из страны ставится законодателем в зависимость не только от наличия формальных оснований, но и от связанных с ними конкретных фактических обстоятельств; при проверке этих обстоятельств суды общей юрисдикции не

могут ограничиваться лишь установлением факта допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, пренебрегая оценкой обоснованности решения организации, принявшей на себя ответственность за ограничение права гражданина на выезд из Российской Федерации (определения от 8 октября 1998 года № 146-О и от 8 июля 1999 года № 115-О). На это же обращал внимание в постановлении от 21 декабря 2006 года по делу «Бартик против России» Европейский Суд по правам человека, по мнению которого Межведомственная комиссия по защите государственной тайны и суды отказали заявителю в разрешении на выезд из Российской Федерации на том формальном основании, что информация, к которой он имел доступ, работая в государственном машиностроительном конструкторском бюро «Радуга», по-прежнему является секретной; вопрос о том, было ли ограничение его права на выезд за границу в частных целях все еще необходимым для достижения законной цели, которой оно было призвано служить, и могла ли быть применена менее строгая мера ограничения, ими не рассматривался.

3.3. Таким образом, взаимосвязанные положения 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» по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – в силу предписаний Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении, а также с учетом положений статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и сформулированных на ее основе правовых позиций Европейского Суда по правам человека – означают, что уполномоченные органы и должностные лица, принимая решение о временном ограничении гражданина в праве выезда из Российской Федерации, и суды при оценке правомерности такого решения не могут руководствоваться одним лишь формальным критерием наличия у данного гражданина допуска к сведениям особой важности или совершенно

секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне, – такое решение во всяком случае требует выяснения характера конкретной информации, к которой гражданин имел доступ в рамках своей профессиональной деятельности, и степени ее секретности, в том числе на момент обращения в уполномоченные органы в связи с предполагаемым выездом за пределы страны, а также целей выезда и других обстоятельств, наличие которых позволяет сделать вывод о необходимости применения указанного ограничения.

Иное означало бы несоразмерное конституционно значимым целям, обуславливающим необходимость защиты государственной тайны, которые закреплены в статьях 29 (часть 4) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, и в нарушение ее статей 15 (часть 4) и 17 (часть 1) не основанное на критериях, которые определены общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, ограничение права свободно выезжать за пределы Российской Федерации, закрепленное статьей 27 (часть 2) Конституции Российской Федерации, и не обеспечивало бы его надлежащую судебную защиту, которая гарантируется каждому статьей 46 Конституции Российской Федерации.

4. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, юридической силой решения Конституционного Суда Российской Федерации, в котором выявляется конституционно-правовой смысл нормы и тем самым устраняется неопределенность в ее интерпретации с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации, обуславливается невозможность применения данной нормы (а значит, прекращение действия) в любом другом истолковании, расходящемся с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации. Иное – в нарушение статьи 125 (части 4 и 6) Конституции Российской Федерации и части третьей статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Федерации» – означало бы возможность применения нормы в прежнем ее понимании, не соответствующем Конституции Российской Федерации и влекущем нарушение конституционных прав граждан, в том числе заявителя. В силу этого решение Конституционного Суда Российской Федерации, которым выявляется конституционно-правовой смысл нормы и которым исключается любое иное ее истолкование и применение, как не соответствующее Конституции Российской Федерации и, следовательно, нарушающее конституционные права граждан, имеет юридические последствия, предусмотренные пунктами 2 и 3 части первой статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», гарантирующей пересмотр дела заявителя компетентным органом в обычном порядке (постановления от 21 января 2010 года № 1-П, от 26 февраля 2010 года № 4-П и от 21 декабря 2011 года № 30-П, Определение от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р); вместе с тем право каждого на судебную защиту его прав и свобод, как оно сформулировано в статье 46 Конституции Российской Федерации, не предполагает возможность выбора гражданином по своему усмотрению той или иной процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральным законом (определения от 24 ноября 2005 года № 508-О, от 19 июня 2007 года № 389-О-О, от 15 апреля 2008 года № 314-О-О и др.).

Как следует из судебных постановлений, вынесенных в отношении заявителя по настоящему делу – гражданина А.Н.Ильченко, он оспаривал в судах действия должностного лица, отказавшего ему в оформлении паспорта, которым удостоверяется личность гражданина Российской Федерации за пределами ее территории, и этот спор по первой инстанции был разрешен Пресненским районным судом города Москвы. Отказ же в разрешении на выезд из Российской Федерации в связи с осведомленностью о сведениях, составляющих государственную тайну, им не оспаривался.

Следовательно, заявитель вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением с учетом правил подсудности, установленных частью второй статьи 254 ГПК Российской Федерации, согласно которой отказ в разрешении на выезд из Российской Федерации оспаривается в соответствующем верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа по месту принятия решения об оставлении просьбы о выезде без удовлетворения. Он также не лишен возможности обжаловать принятое в отношении него решение об ограничении права на выезд из Российской Федерации на основании статьи 17 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в соответствующую межведомственную комиссию.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать взаимосвязанные положения 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» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку эти положения – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – предполагают, что принятие решения о временном ограничении права гражданина на выезд из Российской Федерации ставится в зависимость не только от непосредственно предусмотренных ими формальных оснований; такое решение не может основываться на установлении одного лишь факта допуска к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне, и во всяком случае требует

выяснения характера конкретной информации, к которой гражданин имел доступ в рамках своей профессиональной деятельности, и степени ее секретности, в том числе на момент обращения в уполномоченные органы в связи с предполагаемым выездом за пределы страны, а также целей выезда и других обстоятельств, наличие которых позволяет сделать вывод о необходимости применения указанного ограничения.

2. Конституционно-правовой смысл взаимосвязанных 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», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации