

**ДАНИЛЕНКО И. А. DANILENKO I. A.**

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)  
E-Mail: irinadanilenko35@gmail.com

Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer of the Criminal Procedure Dept., at Moscow State Kutafin Law University (MSLA)  
E-mail: irinadanilenko35@gmail.com

**ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЯ ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ПРАВА НА ВЫЕЗД ЗА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЛИЦ, ИМЕЮЩИХ ДОПУСК К СВЕДЕНИЯМ, СОСТАВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ТАЙНУ**

*В статье затрагиваются вопросы ограничения права на выезд за пределы Российской Федерации отдельных категорий лиц, которые имеют доступ к сведениям, составляющих государственную тайну. Рассмотрены основания и процедура обращения в Межведомственную комиссию по рассмотрению обращений граждан в связи с ограничением их права на выезд из Российской Федерации, а также особенности судебного порядка обжалования решения о временном ограничении права на выезд.*

*Ключевые слова: ограничение права на выезд за пределы Российской Федерации, конституционное право свободного выезда за пределы Российской Федерации, государственная тайна, должностные лица, правоохранительные органы.*

**APPEAL AGAINST THE DECISION TO RESTRICT THE RIGHT TO LEAVE FOR THE TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION OF PERSONS WHO HAVE ACCESS TO INFORMATION CONSTITUTING A STATE SECRET**

*The article touches upon the issues of restriction of the right to travel outside the Russian Federation of certain categories of persons who have access to information constituting a state secret. The grounds and procedure of appeal to the Interdepartmental Commission for consideration of citizens' appeals in connection with the restriction of their right to leave the Russian Federation, as well as the features of the judicial procedure for appealing the decision on the temporary restriction of the citizen's right to leave are considered.*

*Keywords: Restriction of the right to free exit from the Russian Federation, the constitutional right of free exit from the Russian Federation, state secret, officials, law enforcement agencies.*

Так как для Российской Федерации свобода передвижения признана в качестве высшей ценности, в настоящее время одним из вопросов, возникающих у правоприменителя, является вопрос об ограничении отдельных категорий лиц, допущенных к сведениям, составляющим государственную тайну, выезжать за

территорию Российской Федерации. Не секрет, что некоторые должностные лица, имеющие доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, даже после увольнения из правоохранительных органов ограничиваются в праве на выезд из Российской Федерации. Зачастую такие ограничения конституционных прав и свобод применяются по формальным основаниям, не носят абсолютного характера, поэтому необходимо разобраться с особенностями обжалования подобных решений.

Согласно действующему законодательству ограничения права на выезд за пределы Российской Федерации могут касаться только должностных лиц, допущенных к сведениям, имеющим гриф «особая важность» и «совершенно секретно».

В практической деятельности при применении рассматриваемой меры возникает ряд вопросов: кто наделен таким правом и каков процессуальный порядок обжалования принятого решения?

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 4 закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» правом реализации предусмотренных законодательством мер по ограничению прав граждан, имеющих либо имевших доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, наделены органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами защиты государственной тайны, расположенными в пределах соответствующих территорий. Структурные подразделения этих органов в данной части не перечислены и указанные полномочия должны быть им делегированы соответствующим нормативным актом. Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что в законе четко изложен перечень органов, имеющих право применить подобные меры ограничения, т. е. трактуя буквальный текст закона, с инициативой ограничения права на выезд гражданина, допущенного к совершенно секретным сведениям, выступает его непосредственный руководитель и в строго предусмотренном законом порядке. Любые нарушения процессуального порядка ограничения гражданина права на выезд влекут отмену такого решения.

Как видно из текста федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда и въезда в Российскую Федерацию», право гражданина на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено, если он допущен к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям. Для ограничения гражданину права на выезд необходимо заключение об осведомленности о сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях, а срок такого ограничения исчисляется с даты последнего ознакомления с документами, содержащими сведения особой важности или совершенно секретные сведения, и не может превышать пяти лет.

Решение государственных органов о временном ограничении права граждан на выезд за территорию Российской Федерации по действующему законодательству может быть обжаловано в судебном порядке или в Межведомственной комиссии по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с ограничениями их права на выезд из Российской Федерации (далее Комиссия).

Ни в одном европейском государстве, разве что на территории некоторых государств на постсоветском пространстве, нет порядка, который бы безусловно регламентировал судебный порядок обжалования решения об ограничении права

на выезд, всегда предусмотрена процедура досудебного урегулирования споров. Досудебный порядок не противоречит Конституции Российской Федерации, наоборот, как указывает В. Ф. Яковлев, «...шаг к решению спора, во многих случаях весьма эффективный. Все страны мира, которые мы относим к числу правовых государств, имеют аналогичный досудебный порядок, но при этом возможность обращения в суд везде сохранена» [1].

О.С. Евдокимова полагает, что не совсем понятны причины конкретных ограничений, связанных с выездом сотрудников полиции из России. По ее мнению, в ведомствах, ограничивающих выезд, связывают данные ограничения с необходимостью сохранения государственной тайны и военной тайны. Запреты, например, в системе МВД РФ объясняются тем, что сотрудники ведомства находятся на государственной службе, что подразумевает особую ответственность, в том числе и ряд ограничений, связанных с сохранением государственной тайны. Как указывает автор, для сотрудников МВД действует приказ В. А. Колокольцева о нежелательности выезда из России сотрудников полиции [2, с. 169].

В Российской Федерации у гражданина тоже есть альтернатива: он может обжаловать принятое в отношении него решение об ограничении права на выезд в Межведомственную комиссию или в суд, т. е. обращение в Межведомственную комиссию не носит обязательный характер. Именно отсутствие в законе конкретных критериев разграничения деятельности комиссии и суда влечет некоторые недопонимания со стороны как правоприменителей, так и лиц, обжалующих решение об ограничении права на выезд.

Как указано в ст. 20 закона «О государственной тайне», к органам защиты государственной тайны относится Межведомственная комиссия по защите государственной тайны. Межведомственная комиссия по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с ограничениями их права на выезд из Российской Федерации была воссоздана в апреле 2006 г. в соответствии со ст. 17 федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 и действует на основании совместного приказа МИД России, МВД России, Минобороны России, ФСБ России и СВР России от 14 апреля 2006 г. № 4301/264/158/160/22 и утвержденного этим приказом Положения о Комиссии. В Комиссии обжалуются решения (за исключением судебных) об ограничении права на выезд из Российской Федерации граждан, осведомленных в особой важности и совершенно секретных сведениях.

Комиссия может принять решение о снятии временного ограничения права гражданина на выезд из Российской Федерации, сократить срок такого ограничения, а также при выявлении случаев необоснованного ущемления прав и законных интересов граждан может передать материалы в органы прокуратуры. Информация об итогах заседания Комиссии носит открытый характер и отражается в ежегодном отчете Правительства Российской Федерации и размещается на сайте МИД России. Комиссией в 2016 г. было рассмотрено 88 обращений граждан, из них с 35 граждан были сняты временные ограничения на выезд из Российской Федерации решениями руководителей органов государственной власти и организаций, с трех заявителей, в том числе с учетом гуманитарного фактора, такие ограничения были сняты решением Комиссии.

Нередко в обоснование позиции при отмене решения о временном ограничении права на выезд Комиссия указывает, что для этого послужили серьезные гуманитарные причины. Понятие «гуманитарные причины» не раскрывается действующим законодательством и трактуется членами Комиссии, исходя из субъективного мнения. Нет перечня оснований, наличие которых позволило бы гражданину обратиться в Комиссию для отмены решения об ограничении права на выезд, что, на наш взгляд, не совсем допустимо и влечет злоупотребления со стороны должностных лиц, а также неправильное толкование и применение норм права.

При рассмотрении вопроса об ограничении права на выезд Межведомственная комиссия имеет право запрашивать у государственных органов и организаций необходимые ей материалы. Заявитель приглашается на заседание для дачи объяснений по существу поданной жалобы. Следует отметить, что адвокат заявителя на заседание не допускается, что является существенным ограничением конституционных прав и свобод и ограничивает право гражданина на получение квалифицированной юридической помощи.

Каждый месяц на сайте МИД России Комиссия публикует отчет о своей работе и принятых решениях. К сожалению, в отчетах не приводятся основания и мотивировка отмены решений об ограничении права на выезд.

На наш взгляд, обязательный досудебный порядок обжалования решений об ограничении права на выезд необходимо закрепить законодательно, что во многом будет способствовать восстановлению нарушенных прав граждан. Необходимо подчеркнуть, что Межведомственная комиссия должна принимать решения достаточно быстро, минуя долгий процесс судебного разбирательства.

Помимо обращения в Межведомственную комиссию, гражданин, ограниченный в праве на выезд за территорию Российской Федерации, может обжаловать это решение в судебном порядке.

В судебной практике неоднократно рассматривались дела, связанные с обжалованием указанного ограничения. Верховный Суд неизменно признает ограничение прав на выезд правомерным, как и Конституционный Суд Российской Федерации, по мнению которого данное решение должно применяться с учетом соразмерности (пропорциональности) ограничения конституционных прав. В судебном заседании встает вопрос: можно ли ограничивать конституционное право гражданина на свободное передвижение, учитывая только ознакомление должностного лица с документом, содержащим сведения особой важности или совершенно секретно?

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 Конституционного Суда РФ от 8 октября 1998 г. N 146-О и от 8 июля 1999 г. N 115-О).

Это означает, что при принятии решения о временном ограничении гражданина в праве выезда из Российской Федерации, недопустимо руководствоваться только лишь формальным критерием наличия у данного лица допуска к сведениям, относящимся к государственной тайне или совершенно секретным. Допуск должностных лиц к таким сведениям не влечет безусловного

ограничения права на выезд за пределы Российской Федерации, поэтому решение должно быть обоснованным и соразмерным.

В судебном порядке при обжаловании решений об ограничении права на выезд вопрос о пропорциональности наложенного ограничения вообще не исследуется. Чаще всего ознакомление лица с минимально необходимыми для работы сведениями, имеющими гриф «Особая важность» или «Совершенно секретно», влечет максимально допустимое законом ограничение конституционного права. Почти во всех случаях срок ограничения права на выезд составляет пять лет, что, зачастую, несоразмерно с объёмом тех сведений, к доступу которых был допущен гражданин.

В законе нет четких критериев обоснованности, справедливости и соразмерности при применении данного ограничения. Решение об ограничении права на выезд за пределы Российской Федерации, на наш взгляд, является несправедливым и необоснованным, поскольку не соответствуют характеру и содержанию тех совершенно секретных сведений, составляющих государственную тайну, с которыми гражданин был ознакомлен в рамках служебной деятельности.

Суд исходит из позиции, что если сведения, составляющие государственную тайну, на момент применения в отношении конкретного лица права ограничения на выезд не потеряли своей актуальности, не рассекречены в установленном законом порядке, то их преждевременное разглашение может причинить ущерб безопасности Российской Федерации, поэтому вынесенное решение законно и обоснованно.

Ограничение права на выезд не является обязательным для применения к лицам, допущенным к особо важным или совершенно секретным сведениям и, как мы уже упоминали, в законе отсутствуют четкие основания для применения такого решения, т. е. после увольнения из правоохранительных органов эти лица по решению непосредственного руководителя могут быть ограничены в праве на выезд за территорию Российской Федерации, а могут быть и нет, что противоречит логике и вызывает ряд вопросов.

Получается, что рассматриваемая норма носит избирательный характер, а конституционное право гражданина на свободу передвижения ограничивается, исходя из субъективного мнения должностного лица, а для принятия такого решения достаточно формального повода: ознакомление с документом, содержащим сведения особой важности или совершенно секретно, что уже противоречит нормам международного права и Конституции Российской Федерации.

Не совсем понятна и логика правоприменителей при назначении срока временного ограничения права на выезд. Он во всех случаях составляет пять лет, независимо от объёма сведений, с которыми гражданин был ознакомлен. Но и через пять лет эти сведения могут не потерять своей актуальности и их разглашение может повлечь угрозу безопасности Российской Федерации.

Как показывает подробный анализ законодательных норм, регулирующих обжалование решений о временном ограничении права на выезд лиц, имеющих допуск к сведениям, составляющих государственную тайну, в практической деятельности при наложении данных ограничений возникает ряд нарушений. Так, отсутствует обязательный порядок досудебного обжалования, что создает непонимание и путаницу. Ограничение права на выезд не является обязательным для применения к лицам, допущенным к сведениям особой важности или совершенно

секретным, отсутствуют четкие критерии как для применения ограничения, так и безусловные основания для отмены такого решения. В большинстве случаев лицо ограничивается в праве на выезд бездумно и по формальным основаниям.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Яковлев В. Ф. Досудебное урегулирование споров и урегулирование споров на ранней стадии судопроизводства // Материалы интернет-конференции 9 февр. 2014 г. в Центре информационных технологий компании Гарант.

2. Евдокимова О. С. Обеспечение и соблюдение прав и обязанностей в области свободы передвижения. Ограничения, связанные с выездом из России специальной категории граждан // Евразийский юридический журнал. 2017. № 1. С. 168–170.

3. Бабаков А.Л. Правовой режим временных ограничений прав военнослужащих и лиц гражданского персонала, допущенных или ранее допускавшихся к государственной тайне // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 9. С. 20–24.

4. Крюков С. В. Конституционные основы ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в целях защиты государственной тайны: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 198 с.