



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобой гражданина А.Я.Аванова

город Москва

15 января 1998 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.И.Тиунова, судей Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина А.Я.Аванова, обратившегося с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации; представителя Совета Федерации - кандидата юридических наук В.В.Невского, а также полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации С.М.Шахрая,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьей 36, частями первой, второй и третьей статьи 74, частью первой статьи 96, статьями 97, 99 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Российской Федерации А.Я.Аванова на нарушение его конституционного права свободно выезжать за пределы Российской Федерации статьями 2 и 8 названного Федерального закона.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Л.Кононова, объяснения сторон, выступление приглашенного в заседание представителя Министерства внутренних дел Российской Федерации А.А.Аксенова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Гражданин Российской Федерации А.Я.Аванов, имеющий постоянную прописку по месту жительства в городе Тбилиси (Республика Грузия), но фактически в течение многих лет проживающий в городе Москве, в 1996 году обращался в УВИР ГУВД города Москвы с заявлением о выдаче ему заграничного паспорта. Однако в этом ему было отказано за неимением жилого помещения, наличие которого позволяло бы ему получить в городе Москве регистрацию по месту жительства или по месту пребывания.

По тем же основаниям Тверской межмуниципальный народный суд Центрального округа города Москвы отказал в удовлетворении жалобы А.Я.Аванова, сославшись, в частности, на статью 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию". При этом суд указал, что А.Я.Аванов в соответствии с данной нормой вправе

обращаться за выдачей заграничного паспорта лишь в уполномоченные органы - по месту жительства за пределами Российской Федерации, т.е. в Республике Грузия.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации А.Я.Аванов просит проверить конституционность положений статей 2 и 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", поскольку, по его мнению, порядок оформления и выдачи заграничных паспортов лишь при условии регистрации по месту жительства является ограничительным, так как приводит к дискриминации граждан и необоснованно препятствует реализации конституционного права свободно выезжать за пределы Российской Федерации, т.е. не соответствует статьям 19, 27 и 55 Конституции Российской Федерации.

2. Согласно статье 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан и был применен или подлежит применению в конкретном деле.

В документах, представленных заявителем, статья 2 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" не упомянута, и, следовательно, ее применение в конкретном деле не подтверждается. Кроме того, данная статья содержит лишь общее указание на невозможность ограничения права на выезд "иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом", что заявителем фактически не оспаривается. В связи с этим жалобу А.Я.Аванова следует признать допустимой лишь в отношении примененных в его конкретном деле и затрагивающих его конституционные права положений статьи 8 названного Федерального закона о выдаче паспорта гражданам Российской Федерации по месту жительства (часть первая) и о выдаче паспорта гражданам Российской Федерации, проживающим за пределами территории Российской Федерации, в государстве пребывания (часть третья). Таким образом, именно эти положения являются предметом рассмотрения по настоящему делу.

3. Статья 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" предусматривает порядок выдачи паспорта, при наличии которого граждане Российской Федерации вправе выезжать из страны и въезжать в страну. Согласно части первой данной статьи паспорт выдается по заявлению гражданина, в частности, органом внутренних дел по месту жительства; согласно части третьей данной статьи гражданину Российской Федерации, проживающему за пределами ее территории, паспорт оформляется и выдается дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации в государстве пребывания указанного гражданина.

Названный закон не раскрывает понятия места жительства. Другие нормативные акты Российской Федерации, в частности Федеральный закон от 25 июня 1993 года "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", связывают его с жилым помещением, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору либо на иных основаниях, предусмотренных российским законодательством (статья 2). Наличие соответствующего жилого помещения подтверждается фактом регистрации гражданина органами внутренних дел.

Именно такой смысл придается термину "место жительства" органами внутренних дел и судами в практике применения Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", что подтверждается представленными в Конституционный Суд Российской Федерации материалами. В частности, пункт 1.7 Инструкции о порядке оформления и выдачи паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, утвержденной приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 26 мая 1997 года № 310, предусматривает, что заявления о выдаче заграничного паспорта принимаются только при наличии в документе отметки о регистрации по месту жительства.

Таким образом, согласно указанным нормативным актам и практике их применения место жительства как факт, с которым связываются юридические последствия, реально определяется не самим гражданином, а соответствующим органом внутренних дел.

Иной порядок выдачи паспорта - не по месту жительства, а по месту пребывания - возможен лишь в исключительных случаях, предусмотренных частью третьей статьи 10 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию". Их перечень (необходимость экстренного лечения, тяжелая болезнь или смерть близкого родственника), как видно из текста нормы, является исчерпывающим и не может быть расширен. Однако и в указанных исключительных случаях требуется регистрация по месту пребывания (пункт 3.7 названной

Инструкции), каковым, в отличие от места жительства, признается жилое помещение, в котором гражданин проживает не постоянно, а временно (статья 2 Федерального закона "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации").

Не предусмотрены какие-либо иные исключения и для граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих за рубежом. Согласно частям первой и третьей статьи 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" они могут обращаться за получением паспорта лишь в государстве, где зарегистрировано их постоянное пребывание, и иного порядка закон не устанавливает.

4. Выдача паспорта лишь по месту жительства, подтвержденному регистрацией, жестко увязывает реализацию гражданином конституционного права свободно выезжать за пределы Российской Федерации с необходимостью обращения только в определенный территориальный исполнительный орган. Однако отсутствие какой-либо альтернативы для случаев, когда такой порядок не может быть использован, приводит к нарушениям названного конституционного права, поскольку существенно осложняет либо делает невозможным его реализацию, ставя это в зависимость от наличия регистрации и, следовательно, от наличия жилого помещения, признаваемого местом постоянного или преимущественного проживания гражданина.

В соответствии с законом наличие заграничного паспорта является необходимым условием реализации предусмотренного статьей 27 (часть 2) Конституции Российской Федерации права каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Существующий порядок выдачи паспорта ограничивает данное конституционное право для лиц, не находящихся по тем или иным причинам по месту своего жительства, подтвержденному регистрацией. Практически невозможным оказывается получение заграничного паспорта в России для граждан, постоянно проживающих за ее пределами, для вынужденных переселенцев, а также для всех граждан Российской Федерации, не имеющих жилого помещения в статусе места жительства или места пребывания, которое может быть подтверждено регистрацией, либо вообще не обладающих жилым помещением.

5. Конституционные права и свободы гарантируются гражданам независимо от места жительства, включая наличие или отсутствие у них жилого помещения для постоянного или временного проживания (места жительства, места пребывания), тем более что государство не связано обязанностью во всех случаях обеспечивать граждан жилыми помещениями. Осуществление гражданином конституционного права свободно выезжать за пределы Российской Федерации и, соответственно, выдача и получение заграничного паспорта не должны, таким образом, зависеть от наличия или отсутствия у гражданина определенного жилого помещения.

Порядок выдачи заграничного паспорта лишь по месту жительства выступает в качестве дискриминирующего признака, явно противоречащего статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина, в том числе независимо от места жительства, а тем более от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания. Для всех российских граждан гарантируется и равенство при осуществлении ими права на выезд из страны.

Именно так развивают конституционные положения статья 3 Федерального закона "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", согласно которой регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, конституциями и законами республик в составе Российской Федерации.

Аналогичная правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н.Ситаловой и от 4 апреля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы.

6. Конституция Российской Федерации (статья 55, часть 3) допускает возможность ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Статья 15 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" содержит исчерпывающий перечень случаев, при которых право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено. Ограничения установлены для лиц, допущенных к сведениям, отнесенным к государственной тайне, призванных на военную службу, подозреваемых, осужденных, уклоняющихся от исполнения обязательств, наложенных на них судом, сообщивших о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов. Эти ограничения действуют независимо от места жительства или пребывания гражданина и непосредственно не связаны с наличием или отсутствием подтверждающей его регистрации.

Проверка обстоятельств, препятствующих выезду гражданина за пределы Российской Федерации, возложена преимущественно на территориальные органы внутренних дел по месту жительства гражданина, что обусловлено лишь целями рациональной организации деятельности соответствующих органов. Такой порядок, если он является условием, ограничивающим права граждан, не может быть признан соответствующим положению статьи 18 Конституции Российской Федерации, согласно которому права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов. Он не согласуется и с указанными в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации целями, которые допускают определенные ограничения прав граждан федеральным законом.

На основании изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75 и 100 Федерального Конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 27 (часть 2), 55 (часть 3), положения части первой статьи 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в части, по существу препятствующей выдаче гражданину Российской Федерации заграничного паспорта в ином порядке при отсутствии у него регистрации по месту жительства или по месту пребывания, а также положение части третьей той же статьи в части, по существу препятствующей выдаче гражданину Российской Федерации, имеющему место жительства за пределами ее территории, заграничного паспорта в Российской Федерации.

2. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

3. В соответствии с частью четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" впредь до урегулирования федеральным законодателем порядка оформления документов для выезда из Российской Федерации лицам, не имеющим подтвержденного регистрацией места жительства или пребывания, вместо нормативных положений, признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, правоприменителю следует руководствоваться статьей 27 (часть 2) Конституции Российской Федерации с учетом настоящего Постановления.

4. Согласно части второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дело гражданина А.Я.Аванова, разрешенное на основании положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежит пересмотру компетентным органом в установленном порядке.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий -
судья Конституционного Суда

Российской Федерации
О.И.Тиунов

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
Г.А.Гаджиев
Л.М.Жаркова
А.Л.Кононов
Т.Г.Морщакова
Ю.Д.Рудкин
Н.В.Селезнев
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев

№ 2-П