

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ В ПЕРИОД МОБИЛИЗАЦИИ (ЧАСТИЧНОЙ МОБИЛИЗАЦИИ) НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С. Ю. Миролюбова  
ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ

## PROBLEMS OF REALIZATION OF FREEDOM OF MOVEMENT DURING THE PERIOD OF MOBILIZATION (PARTIAL MOBILIZATION) ON THE TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION

S. Yu. Mirolyubova

*Federal Research Centre for Projects Evaluation and Consulting Services*

**Аннотация:** исследуются проблемы законодательного регулирования и применения мер, ограничивающих свободу передвижения в период мобилизации, а также проблема установления и привлечения к административной и уголовной ответственности граждан, призванных на военную службу по мобилизации, пребывающих в запасе, за неисполнение ограничительных мер и уклонение от призыва на военную службу по мобилизации. Отмечается, что призыв граждан РФ на военную службу по мобилизации выявил некоторую несогласованность правовых актов в военной сфере, которые необходимо гармонизировать. Несмотря на пробелы в законодательстве, защита Отечества является конституционным долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Предлагается внести дополнение в ст. 5 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

**Ключевые слова:** мобилизация, частичная мобилизация, свобода передвижения, право на выезд за границу, военное положение, военное время, призыв на военную службу, ограничение права на свободу передвижения, военное право, военная служба, ответственность за уклонение от мобилизации, воинский учет.

**Abstract:** the problems of legislative regulation and the application of measures that restrict freedom of movement during the period of mobilization, as well as the problem of establishing and bringing to administrative and criminal responsibility citizens called up for military service on mobilization, who are in reserve, for non-compliance with restrictive measures and evading conscription for military service are investigated on mobilization. It is noted that the conscription of citizens of the Russian Federation for military service on mobilization revealed some inconsistency in legal acts in the military sphere, which need to be harmonized. Despite the gaps in the legislation, the defense of the Fatherland is a constitutional duty and an obligation of a citizen of the Russian Federation. It is proposed to amend Art. 5 of the Federal Constitutional Law of January 30, 2002 № 1-FKZ «On Martial Law».

**Key words:** mobilization, partial mobilization, freedom of movement, the right to travel abroad, martial law, wartime, conscription, restriction of the right to freedom of movement, military law, military service, responsibility for evading mobilization, military registration.

Отмечается, что стратегическая стабильность в текущем веке намного более сложно достигается, чем это было в веке предыдущем. Мы более не живем в биполярном мире. Сегодня у нас

полицентричная архитектура безопасности<sup>1</sup>. Экстерриториальность деформирует между-

<sup>1</sup> См.: Дынкин А. А. Стратегическая стабильность и архитектура безопасности // Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. 2018. № 2(98). С. 41–43.

народный правопорядок и выступает формой вмешательства во внутренние дела государств<sup>2</sup>.

В условиях новой реальности одни ученые разрабатывают доктринальное понимание военного права как системы установленных государством военно-правовых норм, в том числе имеющих экстерриториальный характер. Выделяют проблему определения военных методов для решения задач военной безопасности<sup>3</sup>. Другие развивают право военного времени как подотрасль военного права<sup>4</sup>. Есть статьи, посвященные отдельным вопросам организации военных судов в период мобилизации и в военное время<sup>5</sup>. Появились научно-практические статьи правового режима частичной мобилизации в России<sup>6</sup>. Вместе с тем научных статей на тему особенностей реализации права на свободу передвижения в период мобилизации (частичной мобилизации) пока нет. Поскольку право на свободу передвижения является одним из основных прав и свобод человека, то необходимо исследовать ограничение свободы передвижения в пределах территории РФ и права на выезд из Российской Федерации в период мобилизации (частичной мобилизации) с момента ее объявления.

В соответствии со ст. 59 Конституции РФ защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> См.: Савенков А. Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации. М., 2020. С. 337.

<sup>3</sup> См.: Савенков А. Н., Кудашкин А. В. Военное право : постановка проблемы и пути решения // Государство и право. 2021. № 4. С. 7–34 ; Кудашкин А. В. Право вооруженных конфликтов – ядро военного права : проблемы и актуальность современных исследований // Право в Вооруженных силах – военно-правовое обозрение. 2021. № 12 (293). С. 86–91.

<sup>4</sup> См.: Батырь В. А. Право военного времени как подотрасль военного права // Lex Russica. 2022. Т. 75, № 3 (184). С. 88–104.

<sup>5</sup> См.: Калашников В. В. О некоторых вопросах организации и деятельности военных судов в период мобилизации и в военное время // Военное право. 2022. № 1 (71). С. 169–172.

<sup>6</sup> См.: Корякин В. М. Правовой режим частичной мобилизации в Российской Федерации // Право в Вооруженных силах – военно-правовое обозрение. 2022. № 11(304). С. 24–30.

<sup>7</sup> URL: <https://base.garant.ru/178405/> (дата обращения: 01.10.2022).

Указом Президента РФ от 21 сентября 2022 г. № 647 «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации»<sup>8</sup> с 21 сентября 2022 г. в Российской Федерации объявлена частичная мобилизация. Осуществляется призыв граждан Российской Федерации на военную службу по мобилизации в Вооруженные силы Российской Федерации.

В соответствии со ст. 1, ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»<sup>9</sup> в целях обороны устанавливаются воинская обязанность граждан Российской Федерации, которые исполняют воинскую обязанность в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

Согласно ст. 1 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» воинская обязанность граждан Российской Федерации (далее – граждане) предусматривает воинский учет, пребывание в запасе, призыв на военную службу. В период мобилизации, воинская обязанность граждан определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также предусматривает призыв на военную службу по мобилизации; прохождение военной службы в период мобилизации.

В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»<sup>10</sup> призыв граждан на военную службу по мобилизации проводится в соответствии с федеральными законами. Призыву на военную службу по мобилизации подлежат граждане, пребывающие в запасе, не имеющие права на отсрочку от призыва на военную службу по мобилизации.

В соответствии со ст. 51.2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» запас состоит из мобилизационного людского резерва и мобилизационного людского ресурса.

Мобилизационный людской резерв составляют граждане, пребывающие в запасе и заклю-

<sup>8</sup> URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_426999/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_426999/) (дата обращения: 01.10.2022).

<sup>9</sup> URL: <https://base.garant.ru/135907/> (дата обращения: 01.10.2022).

<sup>10</sup> URL: <https://base.garant.ru/136945/> (дата обращения: 01.10.2022).

чившие контракт о пребывании в мобилизационном людском резерве. Мобилизационный людской ресурс составляют граждане, пребывающие в запасе и не входящие в состав резерва. Таким образом, граждане РФ, призванные на военную службу по мобилизации, входят в мобилизационный людской ресурс.

Согласно ст. 21 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» при объявлении мобилизации граждане, подлежащие призыву на военную службу, обязаны явиться на сборные пункты в сроки, указанные в мобилизационных предписаниях, повестках и распоряжениях военных комиссариатов, федеральных органов исполнительной власти, имеющих запас.

Гражданам, состоящим на воинском учете, с момента объявления мобилизации воспрещается выезд с места жительства без разрешения военных комиссариатов, федеральных органов исполнительной власти, имеющих запас.

Буквальное толкование данного положения закона говорит о том, что выезд с места жительства возможен при наличии разрешения военных комиссариатов, федеральных органов исполнительной власти, имеющих запас.

Данное положение ст. 21 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» уточняется в п. 52 постановления Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 719 «Об утверждении Положения о воинском учете»<sup>11</sup>, в котором указано, что в период мобилизации и в военное время выезд граждан, состоящих на воинском учете, с места жительства или места пребывания производится с разрешения военного комиссара муниципального образования (муниципальных образований) по письменным заявлениям граждан с указанием причины убытия и нового места жительства или места пребывания.

Таким образом, для реализации права на свободу передвижения и выбор места жительства (места пребывания) в период мобилизации (частичной мобилизации) граждане, состоящие на воинском учете, при смене места жительства или места пребывания должны обратиться к военному комиссару муниципального образова-

ния (муниципальных образований) за разрешением на выезд с места жительства или места пребывания с письменным заявлением с указанием причины убытия и нового места жительства или места пребывания.

Положение ст. 21 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» и п. 52 постановления Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 719 «Об утверждении Положения о воинском учете» необходимо рассматривать в системном единстве с положениями ст. 10 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и п. 50–51 постановления Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 719 «Об утверждении Положения о воинском учете», чтобы понимать, какая административная или уголовная ответственность возможна за нарушение п. 21 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации».

Согласно ст. 10 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» граждане обязаны явиться в двухнедельный срок в военный комиссариат для постановки на воинский учет, снятия с воинского учета и внесения изменений в документы воинского учета при переезде на новое место жительства и (или) место пребывания, в том числе не подтвержденные регистрацией по месту жительства и (или) месту пребывания, либо выезде из Российской Федерации на срок более шести месяцев или въезде в Российскую Федерацию. Граждане, подлежащие призыву на военную службу, выезжающие в период проведения призыва на срок более трех месяцев с места жительства и (или) места пребывания, в том числе не подтвержденные регистрацией по месту жительства и (или) месту пребывания, должны лично сообщить об этом в военный комиссариат либо в местную администрацию соответствующего поселения, муниципального или городского округа, осуществляющую первичный воинский учет.

В соответствии с п. 50 постановления Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 719 «Об утверждении Положения о воинском учете» граждане, подлежащие воинскому учету, обязаны состоять на воинском учете по месту жительства или месту пребывания, в том числе не подтвержденным регистрацией по месту житель-

<sup>11</sup> URL: <https://base.garant.ru/190272/> (дата обращения: 01.10.2022).

ства и (или) месту пребывания, в военном комиссариате, а в поселении, муниципальном или городском округе, на территориях которых отсутствуют военные комиссариаты, а также в отдельных населенных пунктах муниципальных округов, на территориях которых имеются военные комиссариаты (за исключением населенных пунктов, на территориях которых воинский учет граждан осуществляется военными комиссариатами), – в органах местного самоуправления; являться в установленные время и место по вызову (повестке) в военный комиссариат или иной орган, осуществляющий воинский учет, по месту жительства или месту пребывания; сняться с воинского учета при переезде на новое место жительства и (или) место пребывания (на срок более 3 месяцев), в том числе не подтвержденные регистрацией по месту жительства и (или) месту пребывания, а также при выезде из Российской Федерации на срок более 6 месяцев и встать на воинский учет в 2-недельный срок по прибытии на новое место жительства и (или) место пребывания, в том числе не подтвержденные регистрацией по месту жительства и (или) месту пребывания, или возвращении в Российскую Федерацию.

В соответствии с п. 51 постановления Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 719 «Об утверждении Положения о воинском учете» граждане, подлежащие призыву на военную службу и выезжающие в период проведения призыва на срок более 3 месяцев с места жительства и (или) места пребывания, в том числе не подтвержденные регистрацией по месту жительства и (или) месту пребывания, обязаны лично сообщить об этом в военный комиссариат или иной орган, осуществляющий воинский учет, по месту жительства или месту пребывания.

Таким образом, при обычном режиме граждане обязаны состоять на воинском учете по месту жительства или месту пребывания, в том числе если у них нет регистрации по месту жительства и (или) месту пребывания. При переезде на новое место жительства и (или) место пребывания, в том числе без регистрации по месту жительства и (или) месту пребывания, либо выезде из Российской Федерации на срок более шести месяцев или въезде в Российскую Федерацию в двухнедельный срок сняться с воинского учета и встать на воинский учет по новому месту жительства и (или) месту пребывания, в том числе не подтвержденному регистрацией по месту

жительства и (или) месту пребывания, или возвращении в Российскую Федерацию.

В период общей или частичной мобилизации гражданам, состоящим на воинском учете, дополнительно необходимо получить разрешение военного комиссара муниципального образования (муниципальных образований) на выезд с места жительства (места пребывания), обратившись с письменным заявлением, указав причины убытия и адрес нового места жительства или места пребывания.

Следует отметить, что в ст. 21 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» устанавливается ограничение права на свободу передвижения и выбор места жительства для определенной группы граждан при наступлении определенных условий на неопределенный период времени. К определенной группе граждан относятся граждане, которые состоят на воинском учете и пребывающие в запасе. Определенным условием, при котором ограничивается реализация права на свободу передвижения, является дата начала общей или частичной мобилизации на территории России.

Кроме того, если в Федеральном законе от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» говорится только о месте жительства, то в Федеральном законе от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и постановлении Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 719 «Об утверждении Положения о воинском учете» указывается место жительства и (или) место пребывания, в том числе не подтвержденные регистрацией по месту жительства и (или) месту пребывания.

Таким образом, несмотря на то, что существует некоторая несогласованность определенных места жительства (пребывания) в указанных федеральных законах, для реализации права на свободу передвижения и выбор места жительства (места пребывания) с момента объявления общей или частичной мобилизации граждане, состоящие на воинском учете, должны не только уведомить военного комиссара по месту жительства (месту пребывания), но и получить у него разрешение на смену места жительства (места пребывания), в том числе, если место жительства (место пребывания) не подтверждены регистрацией по месту жительства и (или) месту пребывания.

В то же время в нормативных актах не установлен порядок выдачи военным комиссаром муниципального образования (муниципальных образований) гражданам, состоящим на воинском учете, разрешения при смене ими места жительства (места пребывания) в период мобилизации (частичной мобилизации). Кроме того, в Федеральном законе от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» и Федеральном законе от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» не установлены основания для отказа гражданам, состоящим на воинском учете, в случае обращения ими за разрешением в военные комиссариаты при выезде с места жительства в период мобилизации (частичной мобилизации).

Следует также отметить, что законодательно не установлена административная и (или) уголовная ответственность за выезд граждан, состоящих на воинском учете, пребывающих в запасе, с места жительства без разрешения военных комиссариатов, федеральных органов исполнительной власти, имеющих запас, с момента объявления общей или частичной мобилизации.

**Ответственность граждан за уклонение от мобилизации (частичной мобилизации) и нарушение воинского учета в период мобилизации (частичной мобилизации)**

При мобилизации (частичной мобилизации) в соответствии с п. 3 ст. 10 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» граждане обязаны: являться по вызову военных комиссариатов, федеральных органов исполнительной власти, имеющих запас, для определения своего предназначения в период мобилизации и в военное время; выполнять требования, изложенные в полученных ими мобилизационных предписаниях, повестках и распоряжениях военных комиссариатов, федеральных органов исполнительной власти, имеющих запас.

В соответствии с п. 52 постановления Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 719 «Об утверждении Положения о воинском учете» граждане, получившие мобилизационные предписания или повестки военного комиссариата, обязаны выполнять изложенные в них требования.

Согласно п. 3 ст. 10 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» граждане за неисполнение своих обязанностей в области мобилизационной подготовки и мобилизации несут ответственность в соответствии с российским законодательством.

Вместе с тем специальная административная и (или) уголовная ответственность на граждан за неисполнение своих обязанностей в области мобилизационной подготовки и мобилизации, включая частичную мобилизацию, законодательством не установлена.

Несмотря на эти законодательные пробелы, защита Отечества является конституционным долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Граждане Российской Федерации несут военную службу и обязаны исполнять воинскую обязанность, которая в период мобилизации (общей или частичной) также предусматривает призыв на военную службу по мобилизации; прохождение военной службы в период мобилизации.

Согласно п. 1–3 постановления Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 719 «Об утверждении Положения о воинском учете» воинский учет предусматривается воинской обязанностью граждан и обеспечивается государственной системой регистрации призывных и мобилизационных людских ресурсов. Основной целью воинского учета является обеспечение полного и качественного укомплектования призывными людскими ресурсами Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в мирное время, а также обеспечение в периоды мобилизации, военного положения и в военное время потребностей Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований в мобилизационных людских ресурсах путем заблаговременной приписки (предназначения) граждан, пребывающих в запасе, в их состав. Обеспечение исполнения гражданами воинской обязанности является одной из задач воинского учета.

В ст. 8 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрено, что граждане обязаны состоять на воинском учете. Воинский учет граждан осуществляется военными комиссариатами по месту их жительства, а граждан, прибывших на место пребывания на срок более трех месяцев, – по месту их пребывания. От-

сутствие у граждан регистрации по месту жительства и месту пребывания не освобождает их от обязанности состоять на воинском учете и не может служить основанием для отказа в постановке их на воинский учет. Воинский учет граждан, не имеющих регистрации по месту жительства и месту пребывания, а также граждан, прибывших на место пребывания на срок более трех месяцев и не имеющих регистрации по месту пребывания, осуществляется военными комиссариатами по месту, указываемому гражданами в заявлении в качестве места их пребывания (учебы), по форме и в порядке, которые устанавливаются Положением о воинском учете. Военные комиссариаты осуществляют воинский учет граждан через свои структурные подразделения по муниципальным образованиям.

Согласно ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» в случае неявки граждан в указанные в повестке военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет, место и срок без уважительных причин, а также в иных случаях, установленных настоящим федеральным законом, они привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством РФ.

В соответствии со ст. 21.5 КоАП РФ<sup>12</sup> неявка гражданина, состоящего или обязанного состоять на воинском учете, по вызову (повестке) военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет, в установленные время и место без уважительной причины, неявка в установленный срок в военный комиссариат для постановки на воинский учет, снятия с воинского учета и внесения изменений в документы воинского учета при переезде на новое место жительства, расположенное за пределами территории муниципального образования, место пребывания на срок более трех месяцев либо выезде из Российской Федерации на срок более шести месяцев или въезде в Российскую Федерацию, а равно несообщение в установленный срок в военный комиссариат или в иной орган, осуществляющий воинский учет, об изменении семейного положения, образования, места работы или должности, о переезде на новое место жительства, расположен-

ное в пределах территории муниципального образования, или место пребывания – влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от пятисот до трех тысяч рублей.

Относительно уголовной ответственности граждан, пребывающих в запасе, за уклонение от военной службы по мобилизации (частичной мобилизации) можно заметить следующее. Часть 1 ст. 238 Уголовного кодекса РФ<sup>13</sup> об уклонении от призыва на военную службу не может быть применима к гражданам, призванным на военную службу по мобилизации, пребывающим в запасе, при уклонении их от призыва на военную службу по мобилизации. Согласно п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 3 апреля 2008 г. № 3 «О практике рассмотрения судами уголовных дел об уклонении от призыва на военную службу и от прохождения военной или альтернативной гражданской службы»<sup>14</sup> субъектами преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 238 УК РФ, являются граждане мужского пола, достигшие возраста 18 лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе, подлежащие в установленном законом порядке призыву на военную службу.

Согласно ст. 17 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. №31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» призыву на военную службу по мобилизации подлежат граждане, пребывающие в запасе. Таким образом, учитывая п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 3 апреля 2008 г. № 3 «О практике рассмотрения судами уголовных дел об уклонении от призыва на военную службу и от прохождения военной или альтернативной гражданской службы» граждане, уклоняющиеся от призыва по мобилизации, но состоящие в запасе, не являются субъектами преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 238 УК РФ.

На наш взгляд, введение административной и (или) уголовной ответственности после введения мобилизации или частичной мобилизации за выезд граждан, состоящих на воинском учете, с места жительства без разрешения военных

<sup>12</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12125267/> (дата обращения: 02.10.2022).

<sup>13</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/10108000/> (дата обращения: 02.10.2022).

<sup>14</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_76081/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76081/) (дата обращения: 02.10.2022).

комиссариатов, федеральных органов исполнительной власти, имеющих запас, целесообразно, если только такой выезд граждан с места жительства привел к определенным негативным последствиям, например к нарушению гражданами воинского учета и (или) уклонению от призыва граждан РФ на военную службу по мобилизации в Вооруженные силы РФ.

**Ограничение свободы передвижения и права на выезд из Российской Федерации граждан, призванных на военную службу, при мобилизации (частичной мобилизации)**

Как отмечается в современной литературе, широкое признание имеет точка зрения, согласно которой ограничение прав и свобод человека на основании федерального акта (а не нормативного правового акта РФ иного уровня, включая постановления Правительства и ведомственные акты) является одним из основных условий допустимости ограничения прав человека. Более того, подчеркивается, что иными нормативными актами не могут регулироваться не только основания, но и порядок, сроки, условия и иные признаки этих ограничений, а также невозможность ограничения прав и свобод граждан на основании указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ<sup>15</sup>.

Так как Российская Федерация обладает дискреционным правом установления ограничения свободы передвижения, то органы государственной власти и органы местного самоуправления не вправе устанавливать ограничения права на свободу передвижения в силу того, что их полномочия ограничиваются осуществлением определенных исполнительно-распорядительных действий, связанных с ограничением права на свободу передвижения.

Таким образом, приказы военных комиссаров «Об объявлении мобилизации»<sup>16</sup> отдельных субъектов РФ, в которых гражданам, пребывающим в запасе, временно проживающим на территории данного субъекта РФ, предписывается немедленно убыть к месту постоянного жительства, не соответствуют ч. 3 ст. 55 Конституции

РФ и действующему законодательству в области мобилизации.

Статья 27 Конституции РФ состоит из двух частей. Первая часть защищает свободу передвижения в пределах территории Российской Федерации. Вторая часть гарантирует свободу выезда за пределы Российской Федерации. По мнению некоторых ученых, ст. 27 Конституции РФ закрепляет два различных основных права<sup>17</sup>.

На наш взгляд, право на свободу передвижения человека и гражданина состоит из относительно самостоятельных личных прав, которые можно разграничить на две основные группы по критерию территориальных пределов реализации: право на свободное перемещение в пределах Российской Федерации и право на свободный выезд из России и беспрепятственное возвращение на территорию Российской Федерации. Разграничение права на свободу передвижения на две основные группы по критерию территориальных пределов реализации «определяет» для каждой группы прав самостоятельное законодательное регулирование и допустимые ограничения. Система конституционно-правовых ограничений права на свободу передвижения включает в себя два основных режима ограничений: общий и специальный. В специальном режиме ограничений можно выделить следующие формы проявления: а) ограничения в условиях чрезвычайного и военного положения; б) ограничения, обусловленные особенностями правового статуса отдельных категорий граждан; в) ограничения, связанные с правовым статусом определенных территорий Российской Федерации. Специальный правовой статус отдельных категорий граждан предусматривает ограничение свободы передвижения, выбора места жительства (пребывания) на территории Российской Федерации, свободного выезда за пределы Российской Федерации<sup>18</sup>. Например, для военнослужащих или лиц, призванных на военную службу по мобилизации, существует так называемый специальный режим подразумеваемых ограничений, который согласуется

<sup>15</sup> См.: Пчелинцев С. В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. М., 2006. С. 215–216.

<sup>16</sup> Об объявлении мобилизации : приказ военного комиссара Самарской области от 21 сентября 2022 г. № 188. URL: <https://pv.samregion.ru/press-center/sobytiya/prikaz-voennogo-komisara-samarskoj-oblasti-ot-21-09-2022-%E2%84%96-188/> (дата обращения: 03.10.2022).

<sup>17</sup> См.: Чернышева О. Право на свободу передвижения : стандарты Совета Европы // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. 2001. № 2 (35). С. 48–50.

<sup>18</sup> См.: Миролюбова С. Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации : конституционно-правовой аспект. М., 2013. С. 18, 42.

с правовыми позициями Конституционного Суда РФ<sup>19</sup>.

Неоднозначно выглядит ситуация, связанная с ограничением права на выезд из Российской Федерации в период мобилизации (частичной мобилизации). В ст. 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»<sup>20</sup> мобилизация (частичная мобилизация) не упомянута в качестве случая, при котором возможно временное ограничение права гражданина РФ на выезд из Российской Федерации. Вместе с тем если гражданин РФ в соответствии с законодательством РФ призван на военную службу, то до окончания военной службы право гражданина РФ на выезд из Российской Федерации временно ограничивается (п. 2 ст. 15 Федерального закона № 114-ФЗ).

На основании того, что п. 2 ст. 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» не конкретизирует основания призыва на военную службу, и в ст. 1 и 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» указывается, что воинская обязанность граждан РФ имеет общий характер и предусматривает прохождение военной службы по призыву, то можно сделать вывод, что п. 2 ст. 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» может быть применим

к гражданам РФ, призванным на военную службу по мобилизации (частичной мобилизации). Таким образом, при призыве гражданина РФ на военную службу по мобилизации (частичной мобилизации) его право на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено до окончания военной службы по мобилизации (частичной мобилизации).

В ст. 8 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>21</sup> в качестве условия ограничения права граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации в период общей или частичной мобилизации не указан. Если присмотреться к ст. 8 данного закона более внимательно, то очевидно, что свобода передвижения ограничивается на определенных территориях с определенным правовым режимом. По сути, ограничение права на свободу передвижения, выбор места жительства (места пребывания) в пределах Российской Федерации служит мерой обеспечения особого правового режима, который действует на определенной территории.

Поскольку мобилизация (частичная мобилизация) в силу ст. 1 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» является комплексом мероприятий, то призыв граждан на военную службу по мобилизации в Вооруженные силы РФ входит в комплекс таких мероприятий и не является особым правовым режимом определенной территории.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» под мобилизацией в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий в условиях военного времени. В соответствии с ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» состояние войны должно быть объявлено федеральным законом. В ч. 2 ст. 18 данного федерального закона указывается, что с момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий наступает военное время, которое истекает с момента объявления о прекращении военных действий, но не ранее их фактического прекращения.

<sup>21</sup> URL: <https://base.garant.ru/10102748/> (дата обращения: 03.10.2022).

<sup>19</sup> О воинской обязанности и военной службе : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Российская газета. 1998. 2 апр. ; О статусе военнослужащих : федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331 ; По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона РФ от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В. М. Гурджиянца, В. Н. Синцова, В. Н. Бугрова и А. К. Никитина : постановление Конституционного суда РФ от 27 марта 1996 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 13. Ст. 1768 ; По делу о проверке конституционности положений частей 1 и 3 статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой А. Я. Аванова : постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4. Ст. 531.

<sup>20</sup> О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/10135803/> (дата обращения: 03.10.2022).

Следует отметить, что законодательно не установлено, что военное время является особым условием или особым правовым режимом, который вводится на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях. Фактически военное время – это определенное состояние, в котором осуществляется комплекс мобилизационных и иных мероприятий. Видимо, поэтому военное время не указано в ст. 8 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» в качестве основания ограничения права на свободу передвижения в пределах Российской Федерации.

В то же время согласно ст. 1 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»<sup>22</sup> военное положение, под которым понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, связан с общей или частичной мобилизацией, которая должна быть объявлена ранее или при введении военного положения на территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях.

Реализация права на свободу передвижения может быть ограничена во время военного положения в государстве. Статья 87 Конституции РФ предусматривает, что в условиях военного положения ограничение права на свободу передвижения применяется органами государственной власти в качестве меры обеспечения режима военного положения на основании указов Президента РФ, с определенным сроком действия.

В соответствии с Указом Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года № 756» в некоторых субъектах РФ, где не было введено военное положение, высшим должностным лицам (органам исполнительной власти) субъектов РФ, перечисленным в п. 3 данного указа Президента РФ, указано реализовать определенные меры, в том числе временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением

таким жителям стационарных или временных жилых помещений; введение и обеспечение особого режима въезда на территорию и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней.

При этом в п. 3–4 ч. 2 ст. 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» четко указано, что на основании указов Президента РФ на территории, на которой введено военное положение, применяются меры, в том числе временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений; введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней.

Очевидно, что меры, указанные в Указе Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года № 756»<sup>23</sup> направлены на обеспечение безопасности жизни и здоровья населения в определенных субъектах РФ, несмотря на то, что там не введено военное положение. По сути, на территории указанных субъектов РФ установлен особый правовой режим, который включает в себя ограничительные меры, в том числе по ограничению реализации права на свободу передвижения и выбор места жительства (места пребывания).

В связи с этим, на наш взгляд, ст. 5 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» нуждается в уточнении и дополнении. Необходимо из ч. 2 ст. 5 указанного закона убрать слово «только» и статью дополнить положением о том, что меры, предусмотренные ст. 7 настоящего федерального конституционного закона в исключительных случаях могут применяться на основании указа Президента РФ при введении военного положения в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации как на территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, на которых военное положение не введено.

<sup>22</sup> URL: <https://base.garant.ru/184121/> (дата обращения: 23.10.2022).

<sup>23</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/69632> (дата обращения: 23.10.2022).

Следует отметить, что ограничение права на свободу передвижения в пределах территории Российской Федерации и право на выезд из Российской Федерации в период мобилизации (частичной мобилизации) устанавливается для определенной группы граждан РФ (граждане, состоящие на воинском учете и пребывающие в запасе) при наступлении определенных условий (дата начала общей или частичной мобилизации на территории России) на неопределенный период времени.

Объявление частичной мобилизации и мероприятия по призыву на военную службу граждан РФ по мобилизации выявили некоторую несогласованность законодательного регулирования в сфере военных отношений. В связи с этим необходимо совершенствовать правовое регулирование в данной сфере при соблюдении Конституции РФ, в частности п. 3 ст. 55, при введении ограничений свободы передвижения в пределах Российской Федерации и права на выезд из Российской Федерации. Необходимо установить порядок выдачи военным комиссаром муниципального образования (муниципальных образований) гражданам, состоящим на воинском учете, разрешения при смене ими места жительства (места пребывания) в период мобилизации (частичной мобилизации). Возможно, следует рассмотреть вопрос о введении административной ответственности за выезд граждан, состоящих на воинском учете, пребывающих в запасе, с места жительства без разрешения военных комиссариатов, федеральных органов исполнительной власти, имеющих запас, с момента объявления общей или частичной мобилизации, если только такой выезд граждан с места жительства привел к определенным негативным последствиям, например к нарушению гражданами воинского учета и (или) уклонению от призыва граждан РФ на военную службу по мобилизации в Вооруженные силы РФ.

Правоприменение показало, что в ст. 5 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» необходимо внести дополнение о том, что меры (временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений; введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а

также ограничение свободы передвижения по ней), предусмотренные ст. 7 указанного законодательного акта в исключительных случаях могут применяться на основании указа Президента РФ при введении военного положения в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации как на территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, на которых военное положение не введено.

### Библиографический список

- Батырь В. А.* Право военного времени как подотрасль военного права // *Lex Russica*. 2022. Т. 75, № 3 (184). С. 88–104.
- Дынкин А. А.* Стратегическая стабильность и архитектура безопасности // *Вестник Российского фонда фундаментальных исследований*. 2018. № 2 (98). С. 41–43.
- Калашников В. В.* О некоторых вопросах организации и деятельности военных судов в период мобилизации и в военное время // *Военное право*. 2022. № 1 (71). С. 169–172.
- Корякин В. М.* Правовой режим частичной мобилизации в Российской Федерации // *Право в Вооруженных силах – Военно-правовое обозрение*. 2022. № 11 (304). С. 24–30.
- Кудашкин А. В.* Право вооруженных конфликтов – ядро военного права : проблемы и актуальность современных исследований // *Право в Вооруженных силах – Военно-правовое обозрение*. 2021. № 12 (293). С. 86–91.
- Миролюбова С. Ю.* Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации : конституционно-правовой аспект. М., 2013.
- Пчелинцев С. В.* Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. М., 2006.
- Савенков А. Н.* Государство и право в период кризиса современной цивилизации. М. : Проспект, 2020. 448 с.
- Савенков А. Н., Кудашкин А. В.* Военное право : постановка проблемы и пути решения // *Государство и право*. 2021. № 4. С. 7–34.
- Чернышева О.* Право на свободу передвижения : стандарты Совета Европы // *Конституционное право : восточноевропейское обозрение*. 2001. № 2 (35). С. 48–50.

### References

- Batyr V. A.* Wartime law as a sub-branch of military law // *Lex Russica (Russian Law)*. 2022. Vol. 75, № 3 (184). P. 88–104.

*Dynkin A. A.* Strategic stability and security architecture // Bulletin of the Russian Fund for Fundamental Research. 2018. № 2 (98). P. 41–43.

*Kalashnikov V. V.* On some issues of organization and activities of military courts during the period of mobilization and in wartime // Military Law. 2022. № 1 (71). P. 169–172.

*Koryakin V. M.* Legal regime of partial mobilization in the Russian Federation // Law in the Armed Forces – Military Legal Review. 2022. № 11 (304). P. 24–30.

*Kudashkin A. V.* The law of armed conflicts – the core of military law: problems and relevance of modern research // Law in the Armed Forces – Military Legal Review. 2021. № 12 (293). P. 86–91.

*Mirolyubova S. Yu.* The right to freedom of movement within the Russian Federation: the constitutional and legal aspect. M., 2013. P. 157.

*Pchelintsev S.V.* Problems of restriction of the rights and freedoms of citizens in the conditions of special legal regimes. M. : Norma, 2006. P. 215–216.

*Savenkov A. N.* State and law during the crisis of modern civilization. M. : Prospekt, 2020. 448 p.

*Savenkov A. N., Kudashkin A. V.* Military law: problem setting and solutions // State and law. 2021. № 4. P. 7–34.

*Chernysheva O.* The right to freedom of movement: standards of the Council of Europe // Constitutional Law: East European Review. 2001. № 2(35). P. 48–50.

---

ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ

**Миролюбова С. Ю.**, кандидат юридических наук, эксперт научно-технической сферы  
E-mail: [ontologylaw@gmail.com](mailto:ontologylaw@gmail.com)

Поступила в редакцию: 10.11.2022

**Для цитирования:**

*Миролюбова С. Ю.* Проблемы реализации свободы передвижения в период мобилизации (частичной мобилизации) на территории Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 1 (52). С. 78–88. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/1/78-88>.

Federal Research Centre for Projects Evaluation and Consulting Services

**Mirolyubova S. Y.**, Candidate of Legal Sciences, Expert in the Scientific and Technological Sphere  
E-mail: [ontologylaw@gmail.com](mailto:ontologylaw@gmail.com)

Received: 10.11.2022

**Recommended citation:**

*Mirolyubova S. Yu.* Problems of realization of freedom of movement during the period of mobilization (partial mobilization) on the territory of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 1 (52). P. 78–88. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/1/78-88>.