



Именем  
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

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

город Москва

4 апреля 1996 года

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

с участием адвоката Е.П.Данилова - представителя Главы Республики Коми, граждан В.И.Куцылло и Р.С.Клебанова, обратившихся с индивидуальными жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации; представителей сторон, издавших и подписавших оспариваемые нормативные акты: С.Е.Донцова - начальника государственно-правового управления мэрии города Москвы, кандидата юридических наук; адвоката М.Д.Смирнова, представлявшего интересы администрации Московской области; В.А.Черепанова - депутата Государственной Думы Ставропольского края, кандидата юридических наук; Т.Д.Зражевской, представлявшей интересы Воронежской областной Думы, кандидата юридических наук,

руководствуясь пунктом "б" части второй и частью четвертой статьи 125 Конституции Российской Федерации, подпунктом "б" пункта 1 и пунктом 3 части первой статьи 3, подпунктом "б" пункта 1 и пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 86 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статьи 2 Закона города Москвы от 14 сентября 1994 года "О сборе на компенсацию затрат городского бюджета по развитию инфраструктуры города и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в г.Москву на жительство"; пунктов 4 и 10 Положения о едином порядке рассмотрения вопросов прописки и выписки населения в Москве и Московской области (утверждено постановлением Правительства Москвы и Правительства Московской области от 3 мая 1995 года № 393-14); пункта 1 Порядка рассмотрения вопросов прописки (регистрации) граждан, проживающих за пределами г.Москвы и Московской области, прибывающих на жительство в г.Москву на жилую площадь, принадлежащую им на праве собственности (утвержден постановлением Правительства Москвы от 11 октября 1994 года № 922); распоряжений Главы администрации Московской области от 9 февраля 1993 года № 83 "Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на приобретение лицензий на право приглашения в Московскую область иногородних специалистов" и от 6 мая 1994 года № 439 "О стоимости лицензий"; статей 1 и 3 Закона Воронежской области от 10 марта 1995 года "Об упорядочении миграционного процесса на территории Воронежской области" и пункта 18 Временного положения о порядке регистрации граждан, прибывших для постоянного или временного жительства на территорию Воронежской области, утвержденного названным Законом; пунктов 1.1 и 1.6 Положения о долевом участии предприятий, организаций, частных фирм и физических лиц, участвующих в строительстве жилья в городе Воронеже (утверждено постановлением главы администрации города Воронежа от 10 августа 1994 года № 608); пунктов 3.1 и 3.2 решения коллегии при главе администрации города Воронежа от 14 июля 1994 года "О мерах по усилению контроля за миграционными процессами в г.Воронеже"; пунктов 3, 21 и 29 Временного положения о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае (утверждено постановлением

Государственной Думы Ставропольского края от 6 октября 1994 года № 118-8).

Поводом к рассмотрению дела, согласно части первой статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", явились запрос Главы Республики Коми Ю.А.Спиридонова с требованием признать не соответствующими Конституции Российской Федерации перечисленные положения названных нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, а также индивидуальные жалобы граждан В.И.Куцылло и Р.С.Клебанова о проверке конституционности статьи 2 названного Закона города Москвы. По мнению заявителей, данными актами нарушаются статьи 4, 27, 35, 55, 76 Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А.Гаджиева, объяснения сторон и их представителей: Е.П.Данилова, В.И.Куцылло, Р.С.Клебанова, В.А.Черепанова, С.Е.Донцова, М.Д.Смирнова, Т.Д.Зражевской; выступления приглашенных: М.А.Митюкова - полномочного представителя Президента Российской Федерации, С.А.Демиховой - исполнительного директора Ассоциации "Союз городов Заполярья и Крайнего Севера", В.К.Бобровой - руководителя аналитической группы Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, В.Я.Кривцова - заместителя начальника паспортно-визового управления МВД Российской Федерации; заключение эксперта С.Г.Пепеляева - директора отдела налогового консультирования аудиторской фирмы "Финансовые и бухгалтерские консультанты", кандидата юридических наук, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Постановлением Государственной Думы Ставропольского края от 6 октября 1994 года № 118-8 утверждено Временное положение о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае, в которое в дальнейшем были внесены изменения и дополнения постановлениями от 24 ноября 1994 года и от 29 июня 1995 года. Согласно Временному положению право граждан на выбор места жительства в Ставропольском крае реализуется только на возмездной основе (пункт 3); определение на постоянное место жительства в населенных пунктах Кавказских Минеральных Вод Ставропольского края возможно лишь при наличии специального разрешения, которое выдается в пределах ежегодных квот, равных 0,5 процента от числа жителей соответствующего населенного пункта (пункт 21). Временным положением установлено также, что все лица, прибывшие в Ставропольский край для постоянного проживания, обязаны пройти регистрацию в течение 10 дней со дня их определения по месту жительства и что до принятия соответствующего законодательства Российской Федерации под регистрацией по месту жительства подразумевается прописка граждан (пункт 29).

Распоряжениями Главы администрации Московской области от 9 февраля 1993 года № 83 и от 6 мая 1994 года № 439 был утвержден Порядок рассмотрения заявок на приобретение лицензий на право приглашения в Московскую область иногородних специалистов и установлена их стоимость (для районов, входящих в пригородную зону Москвы, - 9 миллионов рублей за семью не более трех человек, для других районов Московской области - 6 миллионов рублей). Распоряжением Главы администрации Московской области от 7 июля 1994 года № 638 распоряжение от 9 февраля 1993 года № 83 признано утратившим силу и утвержден новый Порядок рассмотрения заявок на приобретение лицензий на право приглашения в Московскую область иногородних специалистов и рабочих юридическими и физическими лицами, выбравшими местом пребывания и жительства Московскую область. В нем воспроизводятся нормы ранее действовавшего Порядка о том, что лицензия является основанием для прописки приглашенного иногороднего специалиста вместе с членами семьи на жилую площадь, как предоставленную предприятием, так и приобретенную в собственность (пункт 7), а обязанность приобретать такую лицензию возлагается не только, как прежде, на юридические лица, но и на физических лиц (пункт 1).

Закон города Москвы от 14 сентября 1994 года "О сборе на компенсацию затрат городского бюджета по развитию инфраструктуры города и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в г.Москву на жительство" в статье 2 устанавливает, что граждане Российской Федерации, прибывающие на жительство в город Москву на жилую площадь, принадлежащую им на праве собственности, уплачивают сбор в 5000-кратном размере минимальной месячной оплаты труда. В связи с принятием этого Закона Правительство Москвы постановлением от 11 октября 1994 года № 922 утвердило Порядок рассмотрения вопросов прописки (регистрации) граждан, проживающих за пределами г.Москвы и Московской области, прибывающих на жительство в г.Москву на жилую площадь, принадлежащую им на праве собственности. Согласно его пункту 1 прописке (регистрации) в городе Москве подлежат только граждане, уплатившие установленный названным Законом сбор.

Постановлением Правительства Москвы и Правительства Московской области от 26 декабря 1995 года № 1030-43 "О регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в Москве и Московской области" утверждены Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в Москве и Московской области. Примечание к подпункту "б" пункта 2 раздела III указанных Правил, воспроизводящее по существу нормы, утвержденные постановлением Правительства Москвы от 11 октября 1994 года № 922, устанавливает, что граждане, проживающие за пределами Москвы и Московской области, прибывающие в Москву или в Московскую область на жилую площадь, принадлежащую им на праве собственности, представляют квитанцию об уплате сбора либо в городской бюджет - в соответствии с Законом города Москвы от 14 сентября 1994 года, либо в областной, городские, районные бюджеты - в соответствии с распоряжением Главы администрации Московской области от 7 июля 1994 года № 638.

Поскольку указанные нормы совместного постановления от 26 декабря 1995 года № 1030-43 воспроизводят нормы оспариваемого постановления Правительства Москвы от 11 октября 1994 года № 922, а распоряжение Главы администрации Московской области от 7 июля 1994 года № 638 воспроизводит положения оспариваемых распоряжений от 9 февраля 1993 года № 83 и от 6 мая 1994 года № 439 и при этом воспроизведенными нормами затрагиваются конституционные права и свободы граждан, указанные акты в силу части второй статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" могут быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации.

2. Положение о едином порядке рассмотрения вопросов прописки и выписки населения в Москве и Московской области, утвержденное постановлением Правительства Москвы и Правительства Московской области от 3 мая 1995 года № 393-14, которым установлен исчерпывающий перечень подлежащих прописке в Москве и Московской области категорий граждан, постановлением Правительства Москвы и Правительства Московской области от 26 декабря 1995 года № 1030-43 признано утратившим силу. В связи с принятием Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713, утратил силу и пункт 29 Временного положения о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае.

Как видно из дополнительно полученных материалов, законами Воронежской области от 9 июня 1995 года, от 18 июля 1995 года и от 8 февраля 1996 года в Закон Воронежской области от 10 марта 1995 года "Об упорядочении миграционного процесса на территории Воронежской области" внесены изменения. В результате оспариваемые нормы Закона Воронежской области от 10 марта 1995 года в последней его редакции отсутствуют, а следовательно, утратили силу, как и Временное положение о порядке регистрации граждан, прибывших для постоянного или временного жительства на территорию Воронежской области, - в связи с утверждением нового Положения.

В соответствии с частью второй статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" производство по делу в части проверки конституционности утративших силу названных нормативных актов подлежит прекращению.

Оспариваемые нормативные акты, принятые администрацией города Воронежа, являются актами органов местного самоуправления. Разрешение вопроса об их конституционности к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (статья 125 Конституции Российской Федерации, часть первая статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации") не относится. Поэтому производство по делу в этой части на основании статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" также подлежит прекращению.

3. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, часть 1, Конституции Российской Федерации). Согласно статье 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Свобода передвижения и выбора места жительства предусмотрена также Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 12), другими международными и международно-правовыми актами, в том числе протоколом № 4 к Европейской конвенции прав человека (статья 2).

Свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства является существенным элементом свободы личности, условием профессионального и духовного развития человека. Российская Федерация, как социальное государство, должна проводить политику, обеспечивающую такое развитие.

Нормативное содержание названного конституционного права включает: 1) свободу передвижения каждого по территории Российской Федерации; 2) свободу выбора места пребывания; 3) свободу выбора места жительства. Оспариваемые нормативные акты непосредственно затрагивают право на выбор места жительства. Это право предполагает свободу выбора гражданином жилого помещения, в котором он постоянно или преимущественно проживает либо являясь его собственником, либо по договору найма, аренды, либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Понятие места жительства раскрывается в статье 20 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой под местом жительства понимается место постоянного или преимущественного проживания гражданина.

Право свободного выбора места жительства принадлежит гражданину от рождения и, как и другие основные права и свободы, является неотчуждаемым (статья 17, часть 2, Конституции Российской Федерации; статья 150 Гражданского кодекса Российской Федерации). Вместе с тем это право не носит абсолютного характера и подлежит правовому регулированию с учетом того, что его осуществление может привести к нарушению прав и свобод других лиц, что недопустимо в силу статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Поэтому реализация названного права может сопровождаться введением обоснованных ограничений в соответствии с основаниями и порядком, установленными статьями 55 (часть 3) и 56 Конституции Российской Федерации. Правовой режим ограничений права на выбор места жительства может вводиться только федеральным законом 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 55, часть 3, Конституции Российской Федерации). Так же и согласно части третьей статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах право на свободное передвижение и свобода выбора места жительства не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в Пакте иными правами.

Следовательно, общим требованием Конституции Российской Федерации и международно-правовых норм является положение о том, что ограничения права на свободный выбор места жительства могут быть установлены только законом.

Конституция Российской Федерации конкретизирует это требование указанием на то, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Соответственно положение части второй статьи 1 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", согласно которому такие ограничения допускаются только на основании закона, не подлежит расширительному толкованию: в данном случае понятием "закон" охватываются исключительно федеральные законы, но не законы субъектов Российской Федерации, поскольку иначе названной норме придавался бы неконституционный смысл.

Ограничения прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в процессе осуществления этих прав связаны с необходимостью поиска равновесия между общественными и частными интересами и зависят от ряда социально-экономических факторов.

Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года регулирует данную сферу общественных отношений в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Закон содержит перечень оснований ограничения права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (статья 8) и вводит систему регистрационного учета граждан, устанавливая уведомительный порядок регистрации, при котором регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации других прав и свобод (часть вторая статьи 3).

Право на выбор места жительства составляет часть свободы самоопределения личности. Органы государственной власти уполномочены лишь на регистрацию результата акта свободного

волеизъявления гражданина при выборе места жительства. Именно поэтому регистрационный учет не может носить разрешительного характера и служить основанием для ограничения права гражданина на выбор места жительства. Уведомительная регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства представляет собой допустимое ограничение права на выбор места жительства и в соответствии со статьей 6 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года обязывает гражданина лишь обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства, предъявив при этом паспорт и документ, являющийся основанием для вселения гражданина в жилое помещение.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 года Правительство Российской Федерации утвердило Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (постановление от 17 июля 1995 года № 713).

Вместе с тем обеспечение общественной, экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, административное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункты "б", "д", "к" части 1 Конституции Российской Федерации). Поэтому наряду с Российской Федерацией органы власти субъектов Российской Федерации также вправе принимать правила регистрационного учета, не изменяя, однако, его правового режима и не допуская ограничения прав и свобод граждан.

Установленные нормативными актами Правительства Москвы, Правительства Московской области и Главы администрации Московской области положения об уплате сбора и представлении квитанций о его уплате как условия для регистрации гражданина противоречат Закону Российской Федерации от 25 июня 1993 года и Правилам регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и фактически устанавливают совершенно иной - разрешительный - правовой режим регистрации граждан, который не соответствует основному праву каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно выбирать место жительства. Отказ в регистрации на основании оспариваемых актов, кроме того, носит характер санкции за неуплату установленного сбора.

Эти нормы препятствуют реализации ряда основных прав и свобод граждан, признанных и гарантированных Конституцией Российской Федерации, в частности права избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме; права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; права свободно и в полном объеме пользоваться и распоряжаться имуществом, свободно перемещать товары, услуги и финансовые средства; права на социальное обеспечение, получение медицинской помощи, дошкольного и школьного образования.

Реализация конституционного права на выбор места жительства не может ставиться в зависимость от уплаты или неуплаты каких-либо налогов и сборов, поскольку основные права граждан Российской Федерации гарантируются Конституцией Российской Федерации без каких-либо условий фискального характера. Таким образом, отказ в регистрации в связи с невыполнением гражданином обязанностей по уплате налогов и иных сборов противоречит Конституции Российской Федерации (статья 27, часть 1).

4. По мнению Главы Республики Коми, статья 2 Закона города Москвы от 14 сентября 1994 года и распоряжения Главы администрации Московской области от 9 февраля 1993 года № 83 и от 6 мая 1994 года № 439 не соответствуют статьям 4 (часть 2) и 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, поскольку Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" не предусмотрены сборы с граждан на развитие инфраструктуры и лицензионные сборы на приглашение иногородних специалистов.

Конституционность статьи 2 Закона города Москвы оспаривается также в жалобах граждан В.И.Куцылло и Р.С.Клебанова. По их мнению, нормы данной статьи как по буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому им названными ранее постановлениями Правительства Москвы, предполагают, что уплата сбора выступает в качестве условия регистрации граждан по месту жительства.

Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "и" части 1, Конституции Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации не препятствует субъектам Российской Федерации до издания федеральных законов осуществлять собственное правовое регулирование по предметам их совместного с Российской Федерацией ведения, включая установление общих принципов налогообложения и сборов, с тем, однако, что принятый в опережающем порядке акт субъекта Российской Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним. Следовательно, для субъектов Российской Федерации не исключается возможность устанавливать собственные налоги и сборы, но лишь в пределах, определенных Конституцией Российской Федерации, и с соблюдением основных прав и свобод граждан.

Вместе с тем установить налог или сбор можно только законом. Налоги, взимаемые не на основе закона, не могут считаться "законно установленными" (статья 57 Конституции Российской Федерации). Данное положение имеет значение как при оценке конституционности закона, в том числе закона субъекта Российской Федерации, устанавливающего конкретный налог, так и при оценке конституционности полномочия органа государственной власти на установление налога.

В соответствии с пунктом 2 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" подлежит применению в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. Согласно его статье 2 все виды платежей (налоги, сборы, пошлины и другие платежи) взимаются только в установленном законом порядке. Между тем Глава администрации Московской области вопреки этому требованию установил плату за поселение в Московской области своими распоряжениями от 9 февраля 1993 года № 83, от 6 мая 1994 года № 439 и от 7 июля 1994 года № 638. К тому же последнее из них, действующее, распоряжение не соответствует и статье 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой выдача лицензий возможна только в отношении строго определенных видов деятельности, устанавливаемых федеральным законом.

Конституция Российской Федерации исключает возможность установления налогов и сборов органами исполнительной власти. Установив лицензионный сбор за поселение в Московской области, Глава администрации Московской области вышел за пределы своих полномочий и в нарушение статьи 57 Конституции Российской Федерации вмешался в сферу деятельности законодателя.

5. Регулируя налогообложение, субъекты Российской Федерации в полной мере должны руководствоваться требованиями статьи 18 Конституции Российской Федерации о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов. В законах субъектов Российской Федерации, устанавливающих налоги и сборы, должны учитываться такие конституционные принципы, как принцип равенства (статья 19, часть 1) и принцип соразмерного конституционно значимым целям ограничения прав и свобод (статья 55, часть 3).

В целях обеспечения регулирования налогообложения в соответствии с Конституцией Российской Федерации принцип равенства требует учета Фактической способности к уплате налога исходя из правовых принципов справедливости и соразмерности. Принцип равенства в социальном государстве в отношении обязанности платить законно установленные налоги и сборы (статьи 6 (часть 2) и 57 Конституции Российской Федерации) предполагает, что равенство должно достигаться посредством справедливого перераспределения доходов и дифференциации налогов и сборов.

Между тем статья 2 Закона города Москвы от 14 сентября 1994 года не учитывает финансового потенциала различных налогоплательщиков и фактически устанавливает подушную систему налогообложения, что при чрезмерно высоком налоге означает взыскание существенно большей доли из имущества неимущих или малоимущих граждан и меньшей доли - из имущества более состоятельных граждан.

Налогообложение всегда означает определенные ограничения права собственности, закрепленного в статье 35 Конституции Российской Федерации. В связи с этим на законы субъектов Российской Федерации о налогах и сборах в полной мере распространяется положение статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом лишь в той мере, в какой это соответствует определенным конституционно значимым целям, т.е. пропорционально, соразмерно им. Налогообложение, парализующее реализацию гражданами их конституционных прав, должно быть признано несоразмерным. Поэтому при чрезмерности налогов и сборов проблема их дифференциации в связи с обеспечением принципов равенства и справедливости приобретает особое значение.

Вводя собственные налоги и сборы, субъекты Российской Федерации должны учитывать, что в соответствии со статьей 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом. Из этого положения также следует, что субъекты Российской Федерации не вправе определять налоговые изъятия произвольно, в нарушение принципов, закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом. Установление налогов и сборов в отсутствие каких-либо ограничений противоречило бы провозглашенным в статье 7 Конституции Российской Федерации целям социального государства, политика которого должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Недопустимость установления законами субъектов Российской Федерации произвольных налоговых изъятий вытекает также из принципа единой финансовой, в том числе налоговой, политики, закрепленного в статье 114 (пункт "б" части 1) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, статья 2 Закона города Москвы от 14 сентября 1994 года соответствует Конституции Российской Федерации (статья 73) в части права субъекта Российской Федерации устанавливать собственные налоги и сборы и не соответствует Конституции Российской Федерации (статьи 7, 19 (часть 1), 55 (часть 3), 57) в той части, в какой она нарушает конституционные принципы равенства и соразмерного конституционно значимым целям ограничения основных прав и свобод человека и гражданина, а также искажает смысл общих принципов налогообложения в Российской Федерации.

6. Пункт 21 Временного положения о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае, утвержденного постановлением Государственной Думы Ставропольского края от 6 октября 1994 года (в редакции от 24 ноября 1994 года), устанавливает, что граждане Российской Федерации имеют право на выбор места жительства во всех населенных пунктах Ставропольского края, кроме городов Кавказских Минеральных Вод и прилегающих к ним населенных пунктов, лишь при наличии специального разрешения, выдаваемого только главами администраций соответствующих районов и городов на основании рекомендаций специально создаваемых комиссий при главах администраций и в пределах ежегодных квот, равных 0,5 процента от числа жителей соответствующего населенного пункта.

Указом Президента Российской Федерации от 27 марта 1992 года "Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации" району Кавказских Минеральных Вод придан статус особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации, имеющего федеральное значение. В соответствии с Федеральным законом от 23 февраля 1995 года "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" (статьи 1 и 3) курорты федерального значения, т. е. освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, находятся в ведении федеральных органов государственной власти; порядок и особенности функционирования отдельного курорта определяются положением о данном курорте; в зависимости от значения курорта положение о нем утверждается Правительством Российской Федерации либо соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации; Правительство Российской Федерации устанавливает границы и режим округов санитарной охраны курортов, имеющих федеральное значение, определяя при этом режим хозяйствования, проживания, природопользования, обеспечивающий защиту и сохранение природных лечебных ресурсов и лечебно-оздоровительной местности с прилегающими к ней участками от загрязнения и преждевременного истощения.

Правительству Российской Федерации названным Указом Президента Российской Федерации поручено принять меры по регулированию механического прироста населения в регионе Кавказских Минеральных Вод. Вместе с тем ни самим Указом, ни принятыми в соответствии с ним постановлениями Правительства Российской Федерации органы власти Ставропольского края никакими полномочиями по решению этого вопроса не наделялись.

Введя квоту на поселение в городах Кавказских Минеральных Вод, Государственная Дума Ставропольского края установила ограничения на выбор места жительства, что может быть сделано только федеральным законодателем, а также вмешалась в сферу регулирования прав и свобод человека и гражданина, относящуюся к исключительно ведению Российской Федерации (пункт "в" статьи 71 Конституции Российской Федерации). Кроме того, порядок реализации конституционного права на свободу передвижения и выбора места жительства был определен не законом, а Временным положением, утвержденным постановлением Думы. Таким образом, пункт 21 Временного положения о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае не соответствует Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения полномочий между

органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также по содержанию норм и по форме нормативного акта.

В пункте 3 Временного положения установлено, что право граждан на выбор места жительства на территории Ставропольского края реализуется только на возмездной основе - с возмещением краевому и местным бюджетам дополнительных расходов, вызванных необходимостью трудового, бытового и социально-культурного обустройства вновь прибывших на территорию края. Уплата соответствующих сумм как условие для регистрации граждан на территории края, придающее такой регистрации разрешительный характер, ограничивает в нарушение статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации основное право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно выбирать место жительства (статья 27, часть 1, Конституции Российской Федерации).

На основании изложенного и руководствуясь статьями 72, 74, 75, 87, 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 27 (часть 1), 55 (часть 3) и 57: пункт 1 Порядка рассмотрения вопросов прописки (регистрации) граждан, проживающих за пределами г.Москвы и Московской области, прибывающих на жительство в г.Москву на жилую площадь, принадлежащую им на праве собственности, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 11 октября 1994 года № 922; пункт 1 распоряжения Главы администрации Московской области от 9 февраля 1993 года № 83 "Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на приобретение лицензий на право приглашения в Московскую область иногородних специалистов"; распоряжение Главы администрации Московской области от 6 мая 1994 года № 439 "О стоимости лицензий"; пункт 1 распоряжения Главы администрации Московской области от 7 июля 1994 года № 638 "Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на приобретение лицензий на право приглашения в Московскую область иногородних специалистов и рабочих юридическими лицами и физическими лицами, выбравшими местом пребывания и жительства Московскую область", и положения названного Порядка, как воспроизводящие положения распоряжений Главы администрации Московской области от 9 февраля 1993 года № 83 и от 6 мая 1994 года № 439; примечание к подпункту "б" пункта 2 раздела III Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в Москве и Московской области, утвержденных постановлением Правительства Москвы и Правительства Московской области от 26 декабря 1995 года № 1030-43, в части, воспроизводящей по существу нормы, утвержденные постановлением Правительства Москвы от 11 октября 1994 года № 922.

2. Признать соответствующей Конституции Российской Федерации статью 2 Закона города Москвы от 14 сентября 1994 года "О сборе на компенсацию затрат городского бюджета по развитию инфраструктуры города и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в г.Москву на жительство" в части, предусматривающей право Московской городской Думы устанавливать налоги и сборы в пределах, определенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Признать не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 7, 19 (часть 1), 55 (часть 3), статью 2 Закона города Москвы от 14 сентября 1994 года в той ее части, в какой она противоречит принципам равенства, соразмерности ограничения прав и свобод человека и гражданина конституционно значимым целям, а также социального государства.

3. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 27 (часть 1), 55 (часть 3), 71 (пункт "в"), пункты 3 и 21 Временного положения о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае, утвержденного постановлением Государственной Думы Ставропольского края от 6 октября 1994 года № 118-8 (в редакции от 24 ноября 1994 года).

Ввиду высокой хозяйственной и рекреационной нагрузки в регионе Кавказских Минеральных Вод в соответствии с Федеральным законом от 23 февраля 1995 года "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" и Указом Президента Российской Федерации от 27 марта 1992 года № 309 "Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации" Правительству Российской Федерации необходимо принять меры, обеспечивающие защиту и сохранение природных лечебных ресурсов Кавказских Минеральных Вод.

4. В соответствии с частью третьей статьи 79 и частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" нормативные акты или их отдельные положения, признанные настоящим Постановлением неконституционными, утрачивают силу, что является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, воспроизводящих их или содержащих такие же положения.

5. В соответствии с частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дела граждан В.И.Куцылло и Р.С.Клебанова, разрешенные судами общей юрисдикции и органами исполнительной власти на основании признанных настоящим Постановлением неконституционными нормативных актов или их отдельных положений, подлежат пересмотру в установленном порядке.

6. В соответствии с частью второй статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" прекратить производство по делу в части проверки конституционности постановления Правительства Москвы и Правительства Московской области от 3 мая 1995 года № 393-14, которым было утверждено Положение о едином порядке рассмотрения вопросов прописки и выписки населения в Москве и Московской области; норм Закона Воронежской области от 10 марта 1995 года "Об упорядочении миграционного процесса на территории Воронежской области" и пункта 18 Временного положения о порядке регистрации граждан, прибывших для постоянного или временного жительства на территорию Воронежской области; пункта 29 Временного положения о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае, утвержденного постановлением Государственной Думы Ставропольского края от 6 октября 1994 года № 118-8 (в редакции от 24 ноября 1994 года), поскольку названные нормативные акты утратили силу и не воспроизводятся в других актах.

7. В соответствии со статьей 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" прекратить производство по делу в части проверки конституционности Положения о долевом участии предприятий, организаций, частных фирм и физических лиц, участвующих в строительстве жилья в городе Воронеже, принятого администрацией города Воронежа, и решения коллегии при главе администрации города Воронежа от 14 июля 1994 года № 13 "О мерах по усилению контроля за миграционными процессами в г.Воронеже" ввиду неподведомственности данного вопроса Конституционному Суду Российской Федерации.

8. 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.

9. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", иных официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которых касается настоящее Постановление. 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  
М.В.Баглай  
Г.А.Гаджиев  
Т.Г.Морщакова  
Ю.Д.Рудкин  
Н.В.Селезнев  
Б.С.Эбзеев  
В.Г.Ярославцев

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ**  
**СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**БАГЛАЯ М.В. 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**

Свобода выбора места постоянного жительства относится к числу основных прав гражданина в масштабах всего государства независимо от того, является ли оно унитарным или федеративным. Однако эта свобода, как и все другие, может быть реализована только при условии, что не нарушаются права и свободы других лиц. Такое общее правило закреплено в ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации. Применительно к свободе выбора постоянного местожительства это, в частности, означает, что при массовой неконтролируемой миграции временные ограничения этой свободы возможны, ибо ясно, что такая миграция создает серьезные трудности для граждан, проживающих в данном городе или местности. Субъект Российской Федерации обязан защитить их права. Защита прав и свобод, как и обеспечение общественной безопасности, относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. "б" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). Разумеется, такая защита может быть осуществлена и с помощью правового регулирования, но в данном случае только в форме закона. Однако трудно себе представить, насколько эффективной может быть эта защита, если при отсутствии федерального закона субъект Федерации, столкнувшись с массовым переселением граждан в одну местность, станет ожидать принятия федерального закона, тем более что его законодательный и исполнительные органы в ответе перед своими гражданами за их благополучие.

Установление сборов, связанных с развитием инфраструктуры города, как признал Конституционный Суд, не противоречит Конституции РФ. Эти сборы, однако, должны быть не чрезмерными и предусматривать определенные льготы, что не означает прямой увязки с доходами. Нельзя признать, что требование отказа от чрезмерности прямо вытекает из принципа равенства граждан и из концепции социального государства, закрепленной в ст. 7 Конституции Российской Федерации. Прогрессивная шкала налогообложения присуща только определенным видам налогов, в то время как многие другие сборы (сбор с транспортных средств и др.) ее не предусматривают. При выборе формы налогообложения любой законодатель обязан исходить из принципа добра и справедливости, закрепленных во введении к Конституции Российской Федерации. Глубоко несправедливо, например, если какие-либо акты затрудняют переезд в Москву на постоянное место жительства гражданина, награжденного медалью "За оборону Москвы". Хотя правовое государство начинается с формального равенства, однако равенство граждан и их свободы нельзя доводить до абсурда, ограничиваясь одним формальным равенством правовых статусов. В ограничении прав одних лиц может состоять правомерная защита прав других лиц, а справедливые льготы отдельным гражданам исправляют этические пороки формального равенства между всеми гражданами. Эта истина, признаваемая всеми демократическими государствами, сохраняет значение как в отношении свободного выбора места жительства, так и при установлении связанных с этим сборов, если они не предусматривают разумную дифференциацию.