



РЕШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

от 3 ноября 1994 г.

N P-23-11

ПО ДЕЛУ "О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ
ПАРЛАМЕНТА КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ N 17-П-П
ОТ 5 МАЯ 1994 Г. "О НЕКОТОРЫХ МЕРАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ
МИГРАЦИИ В КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ"

Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики в составе Председателя Конституционного Суда КБР Маирова Ю.Х., заместителя председателя Конституционного Суда КБР Багова Ю.А., секретаря Конституционного Суда КБР Отарова М.Х., судей Конституционного Суда КБР Адамова Г.Н., Бликановой В.В., Кумыкова Б.Х., Созаевой С.А. с участием главы администрации г. Прохладного КБР Маслова Н.А., подписавшего ходатайство в Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики, представителя Маслова Н.А. - адвоката Казьминой Т.И., представителей Парламента Кабардино-Балкарской Республики, принявшего данное постановление Шибзухова З.Х. (депутата Совета Республики) и Балкизова З.Х. (депутата Совета Представителей), министра юстиции Кабардино-Балкарской Республики Батырбекова А.М., первого заместителя прокурора Кабардино-Балкарской Республики Сурженко Н.Ф., руководствуясь статьей 145 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, пунктом 1 части 2 статьи 1, пунктом 2 части 1 и частью 2 статьи 49 Закона КБР "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики", рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности Постановления Парламента Кабардино-Балкарской Республики N 17-П-П от 5 мая 1994 г. "О некоторых мерах регулирования миграции в Кабардино-Балкарской Республике".

Поводом к рассмотрению дела согласно части 4 статьи 50 Закона о Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики послужило ходатайство глав администраций Прохладненского района Быкова В.И., Майского района Меркулова Е.В., г. Прохладного Маслова Н.А. о проверке конституционности названного Постановления Парламента Кабардино-Балкарской Республики.

Основанием к рассмотрению дела согласно пунктам 1, 2, 7 части 1 статьи 50 Закона КБР "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики" явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии указанного Постановления Парламента Кабардино-Балкарской Республики в части ограничения прописки граждан, прибывающих на жительство в Кабардино-Балкарскую Республику, Конституции Кабардино-Балкарской Республики по содержанию, по характеру затронутых в этом акте вопросов, а также с точки зрения закрепленного Основным Законом разграничения предметов ведения между Кабардино-Балкарской Республикой и Российской Федерацией.

Конституционный Суд, заслушав выступление судьи-докладчика Багова Ю.А., объяснения:

- главы администрации г. Прохладного Маслова Н.А. и его представителя - адвоката Казьминой Т.И., заявивших о том, что, не оспаривая конституционность постановления в целом, ходатайствует лишь о признании подпунктов 4, 5, 8 пункта "а" части 2 названного Постановления несоответствующими Конституции Кабардино-Балкарской Республики;

- представителей Парламента Кабардино-Балкарской Республики Шибзухова З.Х. и Балкизова З.Х., считавших Постановление Парламента конституционным;

- позицию участников судебного заседания министра юстиции Кабардино-Балкарской Республики Батырбекова А.М. и первого заместителя прокурора Кабардино-Балкарской Республики Сурженко Н.Ф.;

изучив представленные материалы и другие документы, Конституционный Суд, руководствуясь частью 4 статьи 1 и статьей 31 Закона КБР "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики",

установил:

Парламент Кабардино-Балкарской Республики, высший представительный и законодательный орган республики, 5 мая 1994 года принял Постановление N 17-П-П "О некоторых мерах регулирования миграции в Кабардино-Балкарской Республике".

Принимая Постановление, Парламент КБР в преамбуле указал, что принятие данного документа вызвано: перенаселенностью республики, острой жилищной, экологической и другими проблемами, прохождением государственной границы Российской Федерации по территории республики, близостью к зонам межнациональных конфликтов.

Для регулирования миграции в Кабардино-Балкарской Республике Парламент КБР названным Постановлением временно, до 01.01.2000, ограничил постоянную прописку граждан, прибывающих на жительство в Кабардино-Балкарскую Республику (пункт 1 Постановления), и на тот же срок - продажу, дарение, обмен жилых домов и квартир лицам, не имеющим постоянной прописки на территории КБР (пункт 3 Постановления).

Временные ограничения, как это указано в пункте 2 Постановления, не распространяются на лиц, права и интересы которых могут быть ущемлены в ходе реализации принятого решения. Пунктом 4 этого Постановления Кабинету Министров (Правительству) Кабардино-Балкарской Республики поручена организация выкупа домов и квартир выезжающих лиц, создание рынка жилья, образование комиссии по контролю за реализацией Постановления и создание республиканской комиссии для рассмотрения спорных вопросов.

Принимая данное Постановление, Парламент КБР указал, что исходит из складывающихся обстоятельств и расценивает его как нужную и необходимую меру, которая носит временный характер, и направлена на защиту конституционных прав и свобод граждан Кабардино-Балкарской Республики.

Этим решением Парламент КБР реализовал свои полномочия, отнесенные пунктами "б" и "м" статьи 66 Конституции Кабардино-Балкарской Республики к сфере совместного ведения Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики, а именно: "защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей" (аналогичная норма содержится в статье 72 Конституции РФ).

Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики отмечает, что основополагающими конституционными принципами федерализма в Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республике как государства и субъекта Российской Федерации являются: разграничение вопросов их ведения; определение объема компетенций и полномочий по вопросам совместного ведения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики; принятие любым государственным органом только таких решений и осуществление только таких действий, которые входят в его компетенцию в соответствии с Конституцией РФ, Конституцией КБР, договорами и соглашениями.

Двухсторонним Договором Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики от 1 июля 1994 года "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики" вопросы миграции отнесены к совместному ведению Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики (пункт "у" статьи 4).

Полномочия, находящиеся в сфере совместного ведения Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики, как это предусмотрено статьей 5 Договора от 1 июля 1994 г., вытекает из смысла части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации, части 3 статьи 14 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, реализуются принятием федеральных

законов, определяющих общие основы. В соответствии с этим органы государственной власти КБР осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, либо государственные органы сторон заключают дополнительные соглашения.

Однако к настоящему времени ни на уровне Российской Федерации, ни на уровне Кабардино-Балкарской Республики не приняты законы или иные нормативно-правовые акты, не заключены какие-либо соглашения, устанавливающие сферу правового регулирования вопросов миграции. Следовательно, нет и механизма регулирования миграции в Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республике.

Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики считает, что Закон Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", принятый 25 июня 1993 г., призванный регулировать проблемы миграции и прописки, не содержит достаточного механизма реализации сфер совместного ведения в вопросах миграции. Более того, будучи введенным в действие до принятия новой Конституции РФ, Конституции КБР в редакции от 6 января 1994 г., заключения двухстороннего Договора от 1 июля 1994 г. между Российской Федерацией и Кабардино-Балкарской Республикой, названный Закон в ряде своих положений входит в противоречие с этими важнейшими правовыми актами.

К тому же в Российской Федерации до настоящего времени не реализованы положения, вытекающие из Постановления Верховного Совета РФ "О порядке введения в действие Закона РФ "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" 5243-1 от 25 июня 1993 г., в результате чего не приняты правила регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, не приведены нормативные акты Правительства РФ, министерств и ведомств РФ в соответствии с указанным Законом. До сих пор на всей территории Российской Федерации, как и в Кабардино-Балкарской Республике, в связи с отсутствием соответствующих нормативных актов сохранен разрешительный порядок пребывания и жительства граждан (прописка) и не введен порядок регистрационного учета граждан по месту их пребывания и жительства.

Наличие в законодательстве Российской Федерации прямо противоположных, не отмененных, правовых норм серьезно нарушает конституционный принцип единства законодательного регулирования вопросов миграции на всей территории Российской Федерации, препятствует соблюдению положений Конституции Российской Федерации и Конституции Кабардино-Балкарской Республики, касающихся права каждого свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Такая правовая неопределенность в регулировании вопросов миграции в Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республике лишает

Конституционный Суд возможности дать заключение о конституционности Постановления Парламента Кабардино-Балкарской Республики N 17-П-П от 5 мая 1994 г. "О некоторых мерах регулирования миграции в Кабардино-Балкарской Республике".

На основании вышеизложенного и руководствуясь частью 1 статьи 36, частью 7 статьи 37 Закона КБР "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики", Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики

решил:

1. Отложить разбирательство вопроса о конституционности Постановления Парламента Кабардино-Балкарской Республики N 17-П-П от 5 мая 1994 г. "О некоторых мерах регулирования миграции в Кабардино-Балкарской Республике" до определения объема компетенции и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики по вопросам миграции и принятия соответствующих правовых актов.

2. Предложить Парламенту Кабардино-Балкарской Республики в соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации войти с законодательной инициативой в Федеральное Собрание Российской Федерации о принятии в первоочередном порядке:

- законодательных актов о механизме правового регулирования и порядке реализации компетенций и полномочий по предметам совместного ведения органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- нормативно-правовых актов, направленных на реализацию Постановления Верховного Совета Российской Федерации "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" 5243 от 25 июня 1993 года.

3. Рекомендовать Президенту Кабардино-Балкарской Республики ускорить заключение дополнительного соглашения Кабардино-Балкарской Республики и Российской Федерации о порядке реализации вопросов миграции, установления объема полномочий РФ и КБР в регулировании миграционных процессов, как это вытекает из смысла статьи 5 Договора от 1 июля 1994 г. "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики".

4. В соответствии со статьями 41 и 42 Закона КБР "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики" настоящее решение Конституционного Суда Кабардино-Балкарской Республики вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.

5. Согласно части 1 статьи 74 Закона КБР "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики" настоящее решение подлежит опубликованию в газетах "Адыгэ псалъэ", "Заман" и "Кабардино-Балкарская правда" не позднее, чем в семидневный срок после его изложения.

Председатель Конституционного Суда
Кабардино-Балкарской Республики
Ю.МАИРОВ

Секретарь Конституционного Суда
Кабардино-Балкарской Республики
М.ОТАРОВ