



Центр социальных исследований
Американский университет в Центральной Азии

Пути преодоления дискриминации внутренних мигрантов в Кыргызской Республике

Анализ и рекомендации

Бишкек • 2009



Центр Социальных Исследований
Американский Университет в Центральной Азии



OPEN SOCIETY INSTITUTE

Пути преодоления дискриминации внутренних мигрантов в Кыргызской Республике

Анализ и рекомендации

Бишкек • 2009

УДК 314
ББК 60.7
А 35

Команда проекта Центра социальных исследований АУЦА;

Аида Алымбаева – директор ЦСИ АУЦА;

Эмиль Насритдинов – консультант проекта, руководитель исследований по миграции при ЦСИ АУЦА;

Айнура Асамидинова – координатор проектов ЦСИ АУЦА;

Аида Конокбаева – финансовый координатор ЦСИ АУЦА

У. Азимов, Т. Азимов

А35 Пути преодоления дискриминации внутренних мигрантов
в Кыргызской Республике: анализ и рекомендации. – Б.: 2009. – 66 с.
ISBN 978–9967–11–267–4

Настоящий отчет подготовлен исследователями Центра социальных исследований (ЦСИ) при Американском университете в Центральной Азии (АУЦА) в рамках проекта «Пути преодоления дискриминации внутренних мигрантов в Кыргызстане: анализ и рекомендации», осуществленного ЦСИ при поддержке Института Открытого Общества. В отчете приведен анализ законодательной базы по вопросам регистрации по месту жительства и рекомендации по упрощению процесса регистрации внутренних мигрантов в Кыргызской Республике.

Данное издание адресуется, в первую очередь, лицам, принимающим государственные решения, представителям организаций, занимающихся вопросами миграции, а также представителям академических кругов, исследовательских институтов и широкому кругу лиц, интересующихся политическими и социально-экономическими аспектами развития Кыргызстана.

При использовании материалов отчета ссылка на источник обязательна.

А 0703000000–09

УДК 314
ББК 60.7

© Центр социальных исследований
Американский университет в Центральной Азии, 2009
ISBN 98–9967–11–267–4

СОДЕРЖАНИЕ

I. АНАЛИЗ ОБЩЕЙ СИТУАЦИИ С СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ВНУТРЕННИХ МИГРАНТОВ	4
II. НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ПРАВИЛА И ПРОЦЕДУРУ РЕГИСТРАЦИИ (ПРОПИСКИ)	10
II.1. Мнимый уведомительный характер регистрации	10
II.2. Несоответствие нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, регулирующих процедуру регистрации, требованиям закона	13
II.3. Ограничения в реализации прав и свобод внутренних мигрантов, возникающие вследствие отсутствия факта регистрации	20
II.4. Ответственность внутренних мигрантов и процессуальные аспекты	33
III. ПРОЕКТНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ	38
IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ	46
V. ПРИЛОЖЕНИЯ	49
Приложение 1	49
Приложение 2	54
Приложение 3	58
Приложение 4	60
Приложение 5	62

I. АНАЛИЗ ОБЩЕЙ СИТУАЦИИ С СОБЛЮЖДЕНИЕМ ПРАВ ВНУТРЕННИХ МИГРАНТОВ

Введение института прописки в 20-х годах прошлого столетия объяснялось особыми условиями того времени, когда необходимы были «учет населения городов, рабочих поселков и новостроек, разгрузка этих мест от лиц, не занятых общественно полезным трудом, а также очистка от укрывающихся кулацких, уголовных и антиобщественных элементов, в целях укрепления диктатуры пролетариата»¹.

Однако, с течением времени, несмотря на то, что кулаки были раскулачены, а затем и вовсе исчезли как класс, антиобщественные элементы были изолированы в лагерях, и никто уже не посягал на окрепшую диктатуру пролетариата, отказаться от процедуры обязательной прописки осознанно не захотели. Объясняется это тем, что такая процедура обеспечивала органы власти полной информацией о гражданах, проживающих в населенных пунктах страны и обо всех их передвижениях. Постепенно характер института прописки менялся, обретая разрешительную форму и превращаясь в один из институтов государственного управления.

Сохранение нынешней процедуры регистрации, которая представляет собой лишь видоизмененную форму той же советской прописки в условиях современного Кыргызстана, представители власти также объясняют, главным образом, потребностью в достоверной, полной и регулярно обновляемой информации о численности мигрантов и структуре миграционных потоков, которая необходима для предотвращения нарастания стихийности в миграционном процессе. Государственная программа Кыргызской Республики по регулированию миграционных

¹ Постановление ВЦИК и СНК от 27.12.1932 г. «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописке паспортов».

процессов на 2007-2010 годы, утвержденная Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 сентября 2007 года № 433, отмечает, что «отсутствие достоверных и полных данных о численности мигрантов и структуре миграционных потоков затрудняет выработку оптимальных решений по упорядочению миграционных потоков. В связи с этим, необходимо усилить межведомственное взаимодействие с использованием наиболее передовых методов учета и регистрации мигрантов и соответствующим техническим оснащением заинтересованных служб»¹.

Действительно, в последние годы стихийная миграция населения стала затрагивать важные сферы жизнедеятельности Кыргызстана и оказывать значительное влияние на социально-экономическое развитие страны. Именно поэтому вопросы регулирования, упорядочения и стабилизации миграции стали одним из приоритетных направлений государственной политики в Кыргызской Республике².

Неудержимый рост безработицы в сельской местности, поселках и малых городах, отсутствие должной инфраструктуры, низкий уровень медицинских и образовательных услуг, недостаточная социальная защита вынуждают население, преимущественно трудоспособного возраста, покидать места проживания и перемещаться в более развитые регионы.

Средства массовой информации, различные ведомства и организации, работающие над проблемами миграции, в основном уделяют внимание проблемам внешней миграции. По многим причинам процесс внутренней миграции остается в тени. И это в то время, когда, согласно данным Центра социальных исследований Американского университета в Центральной Азии³ (далее по тексту – ЦСИ АУЦА), масштабы внутрен-

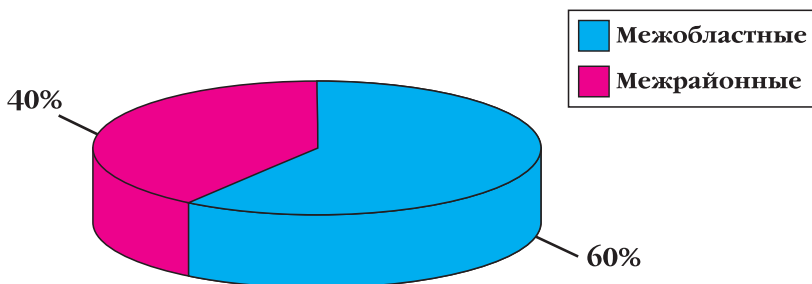
¹ Государственная программа Кыргызской Республики по регулированию миграционных процессов на 2007-2010 годы, п. 2.5.

² Государственная программа Кыргызской Республики по регулированию миграционных процессов на 2007-2010 годы.

³ Исследование ЦСИ АУЦА «Дискриминация внутренних мигрантов в Бишкеке», url: www.src.auca.kg

ней миграции превышают масштабы внешней миграции в несколько раз. К примеру, в Ляйлякском районе Баткенской области число внешних мигрантов составляет 10% от общего числа покинувших свои дома коренных жителей. Из них 7% пребывают в Российской Федерации и 3% – в Казахстане. И в то же время 90% мигрантов осели в других регионах и в столице Кыргызстана (57% – в Бишкеке, 3% – в Чуйской и Иссык-Кульской областях, 30% – в близлежащих к Ляйляку районах и областях)¹.

По данным Национального статистического комитета за период с 1991 по 2005 гг. общий объем перемещений между областями страны составил 889 921 человек. Есть все основания полагать, что на сегодняшний день этот показатель уже перешагнул за миллионный рубеж. Однако регистрируемые объемы внутренней миграционной подвижности, составляющие официальную статистическую базу, не охватывают всех внутренних мигрантов, поскольку большинство из них, из-за непрактичных и забюрократизированных правил, не прибегают к процедуре прописки-выписки. Отсюда вне статистического учета остается доминирующая часть перемещаемого внутри Кыргызстана населения. В общем потоке внутренней миграции отмечено преобладание межобластной миграции над межрайонной.



¹ Исследование ЦСИ АУЦА «Дискриминация внутренних мигрантов в Бишкеке», url: www.src.auca.kg.

Данные о происхождении мигрантов, полученные в ходе исследования ЦСИ АУЦА, отражают основное направление внутренней миграции — «из обедневшего и перенаселенного юга в более богатые и столь густо населенные северные регионы, и особенно в город Бишкек»¹. При этом этот процесс носит стихийный характер.

Естественно, у стихийной миграции, как и у любого явления стихийного характера, больше отрицательных составляющих, нежели положительных. Мнение государственных властей по этому поводу четко изложено в Концепции государственной миграционной политики Кыргызской Республики до 2010 года, утвержденной Указом Президента КР от 30 апреля 2004 года № 151². Согласно этой концепции:

- нарастание стихийности в миграционных процессах влечет за собой резкое ухудшение социально-экономического положения сельского населения и населения малых городов, которое теряет свою наиболее активную и трудоспособную часть;
- сложившиеся направления и масштабы внутренних миграционных потоков нарушают региональный демографический баланс и рациональное распределение населения по территории страны;
- сокращение численности и состава населения стратегически важных приграничных регионов, высокогорных районов традиционного ведения отгонного животноводства и сельской периферии ограничивают трудовые ресурсы потенциал развития аграрного сектора экономики республики;
- чрезмерная концентрация населения в столице и отдельных немногочисленных центрах, имеющих социально-экономические, территориальные и инфраструктурные ограничения, ведет к их перенаселению, усилению социальной напряженности и углублению обострения их рынков труда.

Трудно с этим не согласиться. Однако проблемы больших городов, заброшенных сел и деревень, вопросы трудоустройства должны решаться иными способами и в первую очередь через поднятие уровня социаль-

¹ Исследование ЦСИ АУЦА «Дискриминация внутренних мигрантов в Бишкеке», url: www.src.auca.kg.

² Концепция государственной миграционной политики Кыргызской Республики до 2010 года.

но-экономического развития регионов, и никак не через ограничение человека в реализации его конституционного права на свободное передвижение и выбор им места жительства. Но поскольку состояние экономики не позволяет органам власти решить миграционную проблему финансово-экономическими рычагами, удержание населения сел и малых городов от их переселения в центр через правовые механизмы становится единственным выходом из ситуации. И хотя Конституция Кыргызской Республики и Закон КР «О внутренней миграции» от 16 октября 2002 года № 114 декларируют право на свободу передвижения и выбора места жительства, запрещая какие-либо ограничения в его реализации, на уровне ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих процедуру регистрации внутренних мигрантов, цель сдерживания притока мигрантов из периферии в центр, и в частности город Бишкек, все же прослеживается.

Анализ процессов урбанизации и истории городов-метрополисов, таких как Нью-Йорк, Лондон, Токио, Каир и т. д., показывают, что остановить миграцию пользуясь правовыми ограничениями, практически невозможно. Урбанизация и миграция являются естественными процессами человеческого развития, которые почти не поддаются контролю.

В Государственной программе и Концепции государственной миграционной политики, органы власти Кыргызстана убедительно обосновывают необходимость постоянного контроля за миграционными потоками через сохранение процедуры регистрации внутренних мигрантов. Вместе с тем, учитывая реальное положение дел, органы государственной власти признают, что ныне действующая система регистрации не отвечает предъявляемым требованиям и не выполняет в полной мере тех задач, для разрешения которых она введена. Именно поэтому вопрос совершенствования учета и регистрации миграции населения в Государственной программе по регулированию миграционных процессов обозначен как проблемный.

Проблема состоит в том, что ныне действующая процедура основана на противоречивых нормативных актах и личном бюрократическом «усмотрении» отдельных сотрудников органов регистрационного учета. И как следствие, она:

- 1) не мотивирует законопослушного мигранта к соблюдению требуемой процедуры, даже под страхом ответственности за уклонение от регистрации. И если хотя бы каждый третий мигрант уклоняется от системы регистрации, то государство уже не имеет возможности оперировать полной базой статистических данных о численности мигрантов и структуре миграционных потоков для решения проблем, создаваемых стихийной миграцией;
- 2) не позволяет легализовать проживание внутренних мигрантов по месту их пребывания. Отсутствие же регистрации (прописки) влечет ограничения в реализации мигрантами основных прав и свобод, так как во многих случаях условием предоставления образовательных, медицинских, социальных и других услуг, приема на работу является именно наличие регистрации. Это же, в какой-то степени, способствует искусственному созданию очагов социальной напряженности в местах поселения мигрантов, так как именно отсутствие документа, подтверждающего факт регистрации, по пояснениям самих же мигрантов, порождает негативное отношение к ним, не позволяя добросовестно зарабатывать наравне с горожанами, содержать в достатке себя и свою семью, обучать детей в городских школах, получать медицинскую помощь в городских поликлиниках и больницах, мирно сосуществовать с городскими жителями.

Из вышесказанного вытекает единственно логически правильное заключение. Если государство хочет получать столь необходимую для реализации миграционной политики информацию о количестве внутренних мигрантов и предупреждать искусственно создаваемые очаги социального напряжения в городах, оно должно обеспечить условия, при которых мигрант сам, не под страхом наказания и преследования, стремится бы соблюсти законные требования о регистрации. Как нам кажется, достичь этого возможно только через упрощение процедуры регистрации (прописки) до минимума. К сожалению, пока в Кыргызстане большой активности в этом вопросе не наблюдается.

II. НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ПРАВИЛА И ПРОЦЕДУРУ РЕГИСТРАЦИИ (ПРОПИСКИ)

II.1. Мнимый уведомительный характер регистрации

Все международные договоры и соглашения в области прав человека, участницей которых является Кыргызская Республика, провозглашают, что каждый человек должен обладать всеми указанными в них правами и свободами и особо обращают внимание государств-участников на недопустимость любой формы дискриминации по любым признакам и обстоятельствам.

Основополагающие документы в области прав человека в числе важнейших прав определяют право человека свободно передвигаться и выбирать себе место жительства.

Так, п. 1 ст. 13 Всеобщей Декларации прав человека гласит, что каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства. Аналогичные положения включает Международный Пакт о гражданских и политических правах: «каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора места жительства»¹.

С принятием в 1993 году Конституции независимого Кыргызстана право на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства стал конституционной нормой, и советский институт прописки,

¹ Международный Пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН, 16 декабря 1966 г., п. 1 ст. 12. Кыргызская Республика присоединилась 12 января 1994 г. Постановлением Жогорку Кенеша КР № 1406.

существенно ограничивавший граждан в реализации этого права, перестал соответствовать Основному закону страны.

Присоединившись 12 января 1994 года к Международному Пакту о гражданских и политических правах, Кыргызская Республика дополнительно приняла на себя обязательство обеспечить своим гражданам право на свободное передвижение и свободу выбора места жительства на всей территории страны.

Принятие в 2002 году Закона КР «О внутренней миграции» в какой-то степени явилось значительным шагом вперед. Дело в том, что данный Закон ввел уведомительный характер регистрации, минимальные требования к регистрирующимся в части предоставления необходимых документов и информации, провозгласил, что регистрация не является правообразующим фактором, то есть наличие или отсутствие регистрации не может служить основанием для ограничения или условием реализации прав и свобод гражданина, и установил четкий перечень условий, при которых допустимо ограничение права на свободу передвижения и выбор места жительства и пребывания.

Вместе с тем, указанный Закон воспроизвел существовавший в Советском Союзе, но фактически ограниченно использовавшийся институт «регистрации» по месту кратковременного пребывания¹, что явилось одним из главных его недостатков. Суть данной процедуры состоит в том, что граждане, приезжающие в какую-либо местность на короткий срок, обязаны, пройдя определенную бюрократическую процедуру, поставить органы власти в известность о своем местонахождении.

По своей сути, и, главное, при четком соблюдении правил, установленных в Законе КР «О внутренней миграции» сотрудниками органов регистрационного учета, такая форма регистрации не посягает на существо права свободно перемещаться и выбирать место жительства и пребывания. Свободно выбирая и время и место перемещения внутри страны, лицо по установленной процедуре обязано

¹ Положение о паспортной системе в СССР, п. 22, утверждено Постановлением Правительства КР от 17 октября 1994 г. № 775.

поставить соответствующие органы регистрационного учета, каковыми в соответствии с Законом являются органы внутренних дел и органы местного самоуправления, в известность, то есть просто уведомить.

Уведомительная регистрация, осуществляемая в тех или иных формах, является достаточно распространенной практикой во многих странах мира.

В Израиле регистрация осуществляется в городских и окружных отделениях Министерства внутренних дел. Главный смысл и назначение регистрации заключается в том, чтобы гражданин был приписан к какому-либо избирательному участку, и государство могло обеспечить его избирательное право. Никаких других целей регистрация не преследует, и потому на деле она не является обязательной.

В Канаде гражданин обязан информировать государство о формальном местожительстве. Единственное требование к этому месту – лицо должно отвечать на письма, пришедшие по данному адресу. О своем фактическом месте проживания лицо должно сообщать, только в том случае, если оно получает социальное пособие или пособие по безработице.

В Соединенных Штатах Америки, население которых в несколько десятков раз превышает население Кыргызстана, нет особых проблем в вопросе контроля за внутренней и внешней миграцией. В США регистрироваться обязаны только иностранные граждане. Граждане США регистрировать свой адрес и его изменения обязаны только в том случае, если они являются владельцами автотранспорта. Например, в Калифорнии достаточно устно уведомить соответствующие инстанции в 10-дневный срок о смене адреса, и, указав новый адрес на маленьком листке бумаги, носить его вместе с водительским удостоверением. Важно, что в США, в отличие от постсоветских государств, в том числе Кыргызстана, граждан не заставляют регистрировать свой адрес только ради самой регистрации, а наличие у человека удостоверения личности с адресом не дает ему особых прав в указанной местности.

Хотя Закон КР «О внутренней миграции» и содержит нормы, которые характеризуют установленную им процедуру регистрации по месту пре-

бывания как уведомительную, практику применения данного Закона, основанную больше на подзаконных актах органов власти, органов местного самоуправления, которые прямо противоречат положениям этого Закона, и на личном, зачастую необъективном усмотрении отдельного рядового сотрудника органа регистрационного учета, трудно назвать таковой.

Дело в том, что декларируемое Конституцией Кыргызской Республики и Законом КР «О внутренней миграции» право на свободу перемещения и выбор места жительства и пребывания в пределах Кыргызской Республики, в процессе реализации наталкивается на многочисленные бюрократические барьеры, создаваемые нормативными правовыми актами более низкой юридической силы. Таким образом, положения этих актов, пусть косвенно, но препятствуют реализации лицом конституционного права на свободу передвижения и выбор места жительства и пребывания. Число этих барьеров растет от нормативных правовых актов, имеющих более высокую юридическую силу, к актам более низкой юридической силы. В такой же прогрессии увеличивается объем прав и свобод человека, которые ограничиваются вследствие несоблюдения гражданином установленных бюрократических правил регистрации, что является нарушением уже других положений Конституции Кыргызской Республики и норм международных договоров, запрещающих любую форму дискриминации при реализации человеком основных прав и свобод.

Это заключение, сделанное в рамках проведенного исследования, подтвердит анализ действующего законодательства, регулирующего вопросы внутренней миграции и порядка регистрации внутренних мигрантов по месту пребывания.

II.2. Несоответствие нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, регулирующих процедуру регистрации, требованиям закона

В настоящее время порядок регистрации по месту пребывания определяется Законом КР «О внутренней миграции», принятым Жогорку

Кенешем Кыргызской Республики 28 июня 2002 года (в редакции Закона КР от 16 октября 2002 года № 144) и Положением «О правилах регистрации и снятии граждан Кыргызской Республики с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания», утвержденным Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 декабря 2004 года (далее по тексту – Положение).

Реализуя свое конституционное право на свободное перемещение в пределах Кыргызской Республики лицо, изменившее место пребывания, в соответствии с Законом КР «О внутренней миграции» (далее по тексту – Закон) обязано зарегистрироваться по месту пребывания. Положение наделяет реализацию этого права определенными условиями, которые, будучи включенными в нормативный правовой акт, обретают силу законных требований.

Так, законопослушный мигрант, если он прибывает на новое место на срок свыше 45 дней, в соответствии с требованиями п. 1 ст. 17 Закона и п. 26 Положения, обязан в течение 5 рабочих дней обратиться в орган регистрационного учета с заявлением установленного образца и представить документ, удостоверяющий его личность.

Еще раз обратим внимание на то, что до этого момента установление требования зарегистрироваться по месту пребывания не создает никаких препятствий для реализации человеком права на свободное перемещение и выбор места жительства и пребывания. Можно ехать куда угодно, поселиться где угодно, необходимо только выполнить требование о регистрации. В соответствии с Законом орган регистрационного учета обязан зарегистрировать гражданина по месту пребывания в тот же день по предъявлению им документов на регистрацию, если представлены два требуемых документа:

- 1) заявление о регистрации;
- 2) документ, удостоверяющий личность.

В этом случае в регистрации не может быть отказано. В этом практически и заключается смысл законодательно закрепленного уведомительного характера регистрации.

Однако, как показывают результаты проведенных исследований, совсем иначе обстоит дело в жизни обычного мигранта и совсем по-иному трактуются положения Закона в подзаконных актах, которыми на практике и руководствуются органы регистрационного учета, с которыми приходится иметь дело мигранту.

Так, основным ведомственным документом, которым органы внутренних дел, как органы регистрационного учета, руководствовались в своей работе, была инструкция МВД «О порядке применения Положения о паспортной системе в Кыргызской Республике» (далее по тексту – Инструкция МВД), утвержденная Приказом Министерства внутренних дел Кыргызской Республики от 17 января 1995 года № 23 ДСП (в редакции Приказа Министерства внутренних дел Кыргызской Республики от 22 октября 2001 года № 449).

Несмотря на то, что само Положение о паспортной системе в Кыргызской Республике утратило силу еще в июле 2002 года в связи с принятием Закона КР «О внутренней миграции», органы внутренних дел еще два с половиной года руководствовались вышеназванной ведомственной инструкцией вплоть до ее отмены в январе 2005 года.

И это несмотря на то, что правила, устанавливаемые Инструкцией МВД, прямо противоречили требованиям Закона КР «О внутренней миграции», что можно наблюдать в приведенной сравнительной таблице.

Позиции	Закон КР «О внутренней миграции»	Инструкция МВД КР «О порядке применения Положения о паспортной системе в Кыргызской Республике»
Максимальный срок, пребывание свыше которого требует регистрации	Свыше 45 дней	Свыше 3 дней до 6 месяцев

Срок, в течение которого лицо должно зарегистрироваться по месту прибытия	в течение 5 рабочих дней	в 3-дневный срок со дня прибытия (исключая выходные и праздничные дни)
Документы, требуемые для регистрации	1) заявление по установленной форме; 2) паспорт или иной заменяющий его документ, удостоверяющий личность гражданина	1) паспорт или другой документ, удостоверяющий личность; 2) заявление о регистрации по месту пребывания в жилом помещении по форме № 1; 3) временный регистрационный талон по форме № 3, выдаваемый по месту постоянного жительства органом местного самоуправления или органом внутренних дел; 4) документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), социального найма, аренды (субаренды) жилого помещения) или заявления лиц, предоставивших гражданам жилое помещение (п. 52)

Полномочия органов регистрационного учета	Орган регистрационного учета обязан зарегистрировать гражданина по месту пребывания в жилом помещении, не являющимся его местом жительства, в тот же день по предъявлению им документов на регистрацию	В 3-дневный срок со дня получения документов о регистрации по месту пребывания соответствующие должностные лица паспортно-визовых служб органов внутренних дел обязаны зарегистрировать граждан по месту пребывания или письменно уведомить их о причинах отказа (п. 54)
---	---	---

В январе 2005 года совместным приказом Государственного Агентства информационных ресурсов и технологий при Правительстве Кыргызской Республики и Министерства внутренних дел Кыргызской Республики действие вышеназванной Инструкции МВД было отменено. Новая инструкция до настоящего времени не разработана и не утверждена. Получается так, что те функции и полномочия сотрудников паспортно-визовой службы, отдельные правила и процедуры, которые детально были регламентированы отмененной Инструкцией МВД, на сегодняшний день не урегулированы никаким ведомственным актом.

К примеру, в соответствии с п. 26 Положения, регистрация граждан по месту пребывания осуществляется с выдачей временного регистрационного талона по форме, установленной Министерством внутренних дел Кыргызской Республики. Прежде форма, порядок заполнения, выдачи и учета временных регистрационных талонов были предусмотрены в ведомственной Инструкции МВД. Хотя этот ведомственный акт отменен, а новый не разработан и не утвержден, временные регистрационные талоны той же формы по-прежнему выдаются, таков же порядок их выдачи и учета.

Все приказы и распоряжения руководства МВД и Департамента паспортно-визовой службы, затрагивающие вопросы регистрации и снятия граждан с регистрационного учета, если даже таковые есть,

находятся вне общественного и экспертного анализа и оценки, так как издаются под грифом «ДСП».

«Правила временной прописки граждан, фактически проживающих в г. Бишкеке», утвержденные Постановлением мэрии города Бишкек 23 мая 1998 года (далее по тексту — Правила) также содержат положения, прямо противоречащие Закону КР «О внутренней миграции». Так, в соответствии с п. 6 Правил, органам регистрационного учета, каковыми в г. Бишкек являются органы внутренних дел, предоставлено право требовать не предусмотренный Законом **иной документ, являющийся основанием для временной прописки**. К тому же отсутствие конкретного перечня этих «иных» документов создает почву для злоупотреблений.

Наиболее распространенной причиной уклонения мигрантов от регистрации является ситуация, когда мигрант, по независящим от его воли причинам, не может представить требуемые отдельными сотрудниками паспортно-визовых служб документы, которые в соответствии с Законом КР «О внутренней миграции» он и не обязан предоставлять. В частности, речь идет о документе, «являющемся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), социального найма, аренды (субаренды) жилого помещения) или заявления лиц, предоставивших гражданам жилое помещение», которое было предусмотрено отмененной Инструкцией МВД. Несмотря на то, что действие Инструкции МВД отменено, а требование предоставления такого документа прямо противоречит Закону и Положению, такая практика все еще имеет место быть, что подтверждают результаты проведенных опросов самих мигрантов.

В больших городах мигранту и его семье очень трудно найти жилое помещение, в котором он мог бы официально зарегистрироваться. Выбор сужается на дешевом жилье с возможностью полулегального проживания. Обычно хозяин жилья скрывает свои доходы от сдачи жилья внаем и не хочет тратить на приобретение дорогостоящего патента. Официально объявив о предоставлении жилья внаем семье мигранта, ему также придется больше платить за коммунальные услуги (вода, центральное отопление, уборка мусора и т. д.). Поэтому он

отказывается составлять с мигрантом официальный договор найма и выдавать какую-либо бумагу, подтверждающую факт его проживания в предоставляемом им жилом помещении. А отсутствие договора найма или заявления о предоставлении жилого помещения, согласно Инструкции МВД, являлось основанием для отказа в регистрации. А поскольку практика требования этого документа еще имеет место, значит, не исключаются случаи отказа в регистрации по причине его не предоставления.

Также, как показало исследование ЦСИ АУЦА, причинами несоблюдения мигрантами правил регистрации являются неосведомленность, отсутствие времени и бумажная волокита, что говорит об усложненности процесса получения прописки.

Таким образом, действие вышеуказанных противоречащих Конституции Кыргызской Республики и Закону КР «О внутренней миграции» подзаконных нормативных актов может поставить любого переселенца в положение, когда он по объективным причинам может оказаться правонарушителем, и вследствие этого претерпеть существенные ограничения своих прав только лишь из-за отсутствия у него регистрации (прописки).

К сожалению, не применяются требования ст. 48 Закона КР «О внутренней миграции», согласно которым государственные органы должны нести ответственность за несоблюдение положений данного Закона при принятии нормативных и иных правовых актов, касающихся его практической реализации. Любые подзаконные акты, ограничивающие объем предоставляемых действующим законом прав, являются недействительными полностью или в соответствующей части с момента их принятия.

Конечно, законами Кыргызской Республики предусмотрена процедура обжалования в порядке гражданского судопроизводства решения, действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, а также процедура оспаривания гражданами нормативных правовых актов, противоречащих закону. Но подавляющее большинство мигрантов даже не знают о существовании таких процедур.

В то же время, прокуроры и Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики, которым процессуальным законом предоставлено право обращения в суд с заявлением о признании противоречащим закону нормативного правового акта органа государственной власти, местного самоуправления или должностного лица, которым нарушаются права и свободы граждан, к сожалению, не проявляют должной активности.

II.3. Ограничения в реализации прав и свобод внутренних мигрантов, возникающие вследствие отсутствия факта регистрации

Из смысла и содержания ст. 2 Международного Пакта о гражданских и политических правах следует, что обстоятельство изменения лицом места своего пребывания или жительства не должно умалять обязанности государства уважать и обеспечивать иные предусмотренные Пактом права. Речь идет о предусмотренных этим Пактом: праве на свободу и личную неприкосновенность, праве на свободное выражение своего мнения, праве принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, праве допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе, праве безо всякой дискриминации на равную защиту закона и др.

Статья 2 Международного Пакта о гражданских и политических правах

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Обстоятельство изменения места пребывания или места жительства не должно быть основанием для ущемления и прав, предусмотренных

Международным Пактом об экономических, социальных и культурных правах. Здесь подразумеваются право на труд и на справедливые и благоприятные условия труда, право на социальное обеспечение, право на достаточный жизненный уровень для себя и семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище и на непрерывное улучшение условий жизни, право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, право на образование и др.

Статья 2 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах

2. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Аналогичные положения содержат Конституция Кыргызской Республики и Закон КР «О внутренней миграции».

Закон КР «О внутренней миграции».

Статья 10. Гарантия прав и свобод независимо от регистрации

Каждый гражданин Кыргызской Республики пользуется правами и свободами, гарантированными Конституцией и законодательством Кыргызской Республики, на всей территории Кыргызской Республики независимо от факта регистрации по месту жительства или месту пребывания. **Отсутствие факта регистрации не может служить основанием для ограничения прав и свобод граждан** (выд. авт.).

Хотя миграционное законодательство и декларирует, что отсутствие факта регистрации не может служить основанием для ограничения прав и свобод граждан, положения ряда других законов и подзаконных нормативных правовых актов ставят под серьезное сомнение гарантии обеспечения защиты прав и законных интересов внутренних мигрантов.

Это утверждение следует из сравнительного анализа законодательства, регулирующего порядок предоставления государством различных услуг населению.

Право на образование

Конвенция ООН о правах ребенка, участником которой Кыргызстан является с 12 января 1994 года, декларирует, что государства-участники признают право ребенка на образование. С целью постепенного достижения осуществления этого права на основе равных возможностей, государства-участники, в частности, поощряют развитие различных форм среднего образования, как общего, так и профессионального, обеспечивают его доступность для всех детей (ст. 28 «б»).

Еще в декабре 1960 года Генеральная конференция ООН по вопросам образования, науки и культуры, напоминая, что Всеобщая Декларация прав человека утверждает принцип недопустимости дискриминации и провозглашает право каждого человека на образование, приняла Конвенцию «О борьбе с дискриминацией в области образования». Кыргызская Республика присоединилась к этой Конвенции в июне 1995 года. Став ее участником, Кыргызская Республика взяла на себя обязательство принять в законодательном порядке меры, необходимые для того, чтобы устранить любую дискриминацию при приеме учащихся в учебные заведения, как того требует статья 3 «б» Конвенции, сделать среднее образование в различных его формах всеобщим достоянием и обеспечить его общедоступность.

Недопустимость дискриминации при реализации права на образование, декларируемая международными договорами, нашла свое закрепление во всех основных правовых актах, устанавливающих принципы государственной политики в области образования, осуществления образовательного процесса, деятельности образовательных организаций, получения образования в Кыргызской Республике.

Так, ст. 3 Закона КР «Об образовании» от 30 апреля 2003 года № 92 (в редакции Законов КР от 28 декабря 2006 г. № 225, от 31 июля 2007 года № 111, от 31 июля 2007 года № 115) устанавливает, что граждане

Кыргызской Республики имеют право на образование независимо от пола, национальности, языка, социального и имущественного положения, рода и характера занятий, вероисповедания, политических и религиозных убеждений, **места жительства и иных обстоятельств.**

В соответствии с п. 43 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утвержденном министром образования, науки и культуры Кыргызской Республики 16 сентября 1997 года № 376/1, учредитель устанавливает порядок приема в общеобразовательное учреждение на ступени начального, общего и основного общего образования, обеспечивающий прием всех подлежащих обучению лиц, проживающих на данной территории и имеющих право на получение основного общего образования. **Не проживающим на данной территории может быть отказано в приеме только по причине отсутствия свободных мест в учреждении.**

В дошкольное учреждение дети мигрантов в соответствии с п. 21 Типового положения о дошкольном образовательном учреждении Кыргызской Республики, утвержденным министром образования, науки и культуры Кыргызской Республики 16 сентября 1997 года № 376/1, **должны приниматься в первую очередь.**

Программа «Доступ к образованию (Жеткинчек)», утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 11 февраля 1999 года № 41 (в редакциях Указов Президента КР от 17 апреля 2004 года и от 9 июня 2004 года) в целях обеспечения доступности образования для всех детей и молодежи, поиска и апробации новых путей и механизмов для организации реальной защиты прав всех детей на образование определила одной из важнейших задач **обеспечение беспрепятственного доступа детей в государственную школу независимо от места и условий проживания.**

Однако практика применения столь прогрессивных положений нормативных правовых актов, устанавливающих запрет на любые формы ограничения и ущемления права на образование детей внутренних мигрантов по причине отсутствия регистрации, сопровождается грубейшими нарушениями.

Система образования является важнейшей составляющей частью городской инфраструктуры. Из общего числа населения столицы 13% жителей, или каждый 7-ой является школьником. В городском бюджете расходы на образование составляют почти третью часть бюджета. Система среднего образования является самой разветвленной сетью города, которая охватывает около 90 школ. Однако в связи с недостаточными темпами введения в строй новых общеобразовательных учреждений в условиях значительного притока населения наблюдается перегруженность школ города, во многих школах занятия проводятся в две-три смены, наблюдается загруженность учителей. Проектная мощность школ города в настоящее время значительно отстала от фактической наполняемости школ.

Эти обстоятельства приводят к снижению доступности образования в связи с отсутствием прописки, поскольку дают основание дирекции школ отказывать в приеме на учебу детей переселенцев. На практике, дети, не имеющие прописки, просто не ставятся на учет¹, им зачастую отказывают в приеме в школу, что влечет нарушение Инструкции «О порядке учета детей и подростков школьного возраста», утвержденной Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 ноября 1997 года № 667. Августовский и январский учет, имеющий обязательный характер, проводится только силами педагогов, к его организации и проведению не привлекаются представители органов территориального общественного самоуправления. Отсутствует контроль за этим процессом со стороны районных центров образования².

Все эти нарушения выявлялись в ходе проверок готовности учреждений образования г. Бишкек к новому учебному году постоянной комиссией Бишкекского городского Кенеша депутатов. Из заключения комиссии: «Однако рядом школ в нарушение Закона КР «Об образовании» устанавливаются определенные условия для принятия желающих для обучения, что существенным образом снижает возможность полу-

¹ Бишкекский городской Кенеш депутатов. Постановление «О готовности учреждений образования города Бишкек к новому 2000-2001 учебному году», 8 ноября 2000 года, № 43. Приложение п.12.

² Там же.

чения гарантированного школьного образования всеми жителями города. В ряде учреждений образования устанавливаются вступительные взносы в размере от 500 до 12000 сомов (СП № 6, 13, 28, 64). В СП № 24 практикуется ежемесячное взимание платы в размере 50 сомов с учащихся, проживающих на других микроучастках, ссылаясь при этом на п. 43 Типового положения «о образовательном учреждении. В данном положении сказано, что не проживающим на данной территории может быть отказано в приеме только по причине отсутствия мест в учреждении. В средней школе № 50 дети, проживающие на микроучастке, принимаются только при условии прописки»¹.

И хотя эти примеры взяты из результатов депутатской проверки готовности учреждений образования к 2000-2001 учебному году, при возрастающей численности населения города, проблема, судя по результатам ответов опрошенных мигрантов, остается актуальной и по сегодняшний день.

В рамках данного исследования было проведено два опроса среди квартальных и домовых комитетов и среди трудовых мигрантов. Первый опрос был проведен среди квартальных и домовых комитетов с целью выявления примерного количества незарегистрированного населения, живущего в микрорайонах, новостройках, жилмассивах и зонах рынков г. Бишкек. Опрос выявил, что около 25 % жителей г. Бишкек не зарегистрированы по месту проживания.

Второй опрос был проведен среди трудовых мигрантов на рынках и бирже труда г. Бишкек. Целью опроса было выявление проблем, возникающих у трудовых мигрантов (не имеющих прописки) в связи с принятием их детей в общеобразовательные школы столицы, обслуживанием их в медицинских учреждениях, социальной защитой мигрантов, их участием в выборах, а также выявление факторов, препятствующих получению прописки.

¹ Бишкекский городской Кенеш депутатов. Постановление «О готовности учреждений образования города Бишкек к новому 2000-2001 учебному году», 8 ноября 2000 года, № 43. Приложение п. 6.

Согласно результатам данных исследований **55 % внутренних мигрантов** испытывали трудности при устройстве своих детей в школу именно по причине отсутствия регистрации (прописки).

В ситуации, когда проблема имеет правовое регулирование, однако нет должного контроля за практикой реализации установленных норм, каждый внутренний мигрант находит свои пути ее решения:

- дали взятку – 40%;
- устроили через знакомых – 33%;
- устроили в другую школу – 13 %;
- другие варианты (через министерство, оставили детей в районе, дети не ходят в школу) – 13%¹.

Зачастую искусственно создаваемые препоны на пути детей внутренних мигрантов к школьному образованию, становятся оправданием для их родителей, привлекающих их к труду с пользой для семейного бюджета. Реально осознавая такое положение дел, Правительство Кыргызской Республики приняло Постановление «О некоторых вопросах перспективного развития системы образования в Кыргызской Республике» от 2 июня 2008 года № 260, в котором поручила Министерству образования и науки совместно с другими ведомствами разработать механизм привлечения к обучению детей из семей внутренних мигрантов.

Право на охрану здоровья

Основными принципами государственной политики в области охраны здоровья граждан в Кыргызской Республике по определению ст. 4 Закона КР «Об охране здоровья в Кыргызской Республике», принятого Жогорку Кенешем 11 ноября 2004 года (в редакции Закона КР от 28 декабря 2006 года № 224) являются соблюдение прав граждан на охрану здоровья; социальная справедливость, равенство, доступность медико-санитарной и санитарно-профилактической помощи; социальная защита граждан в случае утраты здоровья.

¹ Исследование ЦСИ АУЦА «Дискриминация внутренних мигрантов в Бишкеке», url: www.src.auca.kg

Статья 61 данного Закона устанавливает, что граждане обладают неотъемлемым правом на охрану здоровья, которое обеспечивается предоставлением всем гражданам, независимо, в том числе, от места жительства, равных возможностей в реализации права на получение медико-санитарной и медико-социальной помощи, а также предоставлением гражданам медико-санитарной помощи на всей территории Кыргызской Республики.

Эти положения Закона, определяющего правовые, экономические и социальные основы охраны здоровья граждан в Кыргызской Республике, полностью соответствуют требованиям Конституции и международных договоров в области прав человека, запрещающим дискриминацию человека в реализации его прав и свобод по любым обстоятельствам, включая изменение ими места своего жительства.

Однако законодательно установленный запрет любой формы дискриминации мигрантов в реализации права на охрану здоровья по причине отсутствия у них регистрации по месту пребывания (временной прописки) нередко нарушается при обращении внутреннего мигранта за медицинской помощью в городскую поликлинику или больницу. Этому способствуют все те же противоречащие Закону КР «О внутренней миграции» нормативные акты органов государственной власти и местного самоуправления.

К примеру, в соответствии с требованиями п. 14 «Правил временной прописки граждан, фактически проживающих в городе Бишкек», утвержденных Постановлением мэрии г. Бишкек от 23 мая 1998 года, участковым врачам, в случае обращения к ним граждан за медицинской помощью, **не прописанных соответствующим образом в г. Бишкек**, предписано сообщать об этом органам внутренних дел. В правилах не указано, обязаны ли врачи при этом все же оказать медицинскую помощь. Если нет, то, бесспорно, имеет место нарушение права на охрану здоровья и получения медико-санитарной помощи, не говоря о нарушении этики медицинского работника и клятвы Гиппократата.

Как показывают результаты исследования ЦСИ АУЦА, большинство мигрантов или членов их семей (82%) обращались в медицинские

учреждения и из них 20% было отказано в лечении. Главной причиной отказа стали отсутствие прописки (в 9 из 11 случаев) и нехватка денег. Из тех, кто никогда не обращался в медучреждения, большинство (58%) поступали так, потому что не были больны или же прибегали к самолечению. Среди тех, кто не обращался в медучреждения во время болезни, 30% поступали так из-за отсутствия прописки. Эти цифры указывают на то, что отсутствие регистрации по месту пребывания у переселившегося в город мигранта является причиной неравного его доступа к услугам медицинских учреждений. И, как следует из результатов тех же исследований ЦСИ АУЦА, определенной части мигрантов приходилось решать эту проблему посредством денег¹.

Право на социальную защиту

Всеобщая Декларация прав человека устанавливает, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам².

Признание права каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование, является обязательством каждого государства-участника Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах³.

¹ Исследование ЦСИ АУЦА «Дискриминация внутренних мигрантов в Бишкеке», url: www.src.auca.kg

² Всеобщая Декларация прав человека, ст. 25, от 10 декабря 1948, принята Генеральной Ассамблеей ООН.

³ Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 9, от 16 декабря 1966 г, принят Генеральной Ассамблеей ООН. Кыргызская Республика присоединилась 12 января 1994 г. Постановлением Жогорку Кенеша КР № 1406.

Из содержания ст. 10 Закона КР «О внутренней миграции» следует, что отсутствие регистрации по месту жительства или месту пребывания не должно служить основанием для ограничения прав и свобод граждан. Однако положения двух нормативных актов, устанавливающих основы правового регулирования в области социального обслуживания и социальной защиты населения в Кыргызской Республике, ставят-таки возможность реализации права на социальное обеспечение и защиту в зависимость от регистрации лица по месту жительства в органах внутренних дел.

Так, в соответствии со ст. 22 Закона КР «Об основах социального обслуживания населения Кыргызской Республики», принятого Жогорку Кенешем 19 ноября 2001 года (в редакции Законов КР от 12 апреля 2003 года № 71 и от 22 июля 2005 года № 111), выплата пенсий и пособий осуществляется **по месту жительства пенсионера и получателя пособия согласно регистрации органами внутренних дел республики.**

Хотя установленное настоящим Законом правило в принципе не посягает на существо самого права на получение пенсий или пособий, на практике же оно создает реальные неудобства внутренним мигрантам. Так, мигранту, осевшему в поисках дополнительных средств к существованию в Бишкеке, необходимо, затратив на транспортные расходы куда большую сумму, чем размер самого пособия, выезжать в райцентр по месту прописки, чтобы получить начисленную ему сумму. Сторонники существующего правила предлагают мигрантам выезжать раз в три-четыре месяца и получать накопившуюся за это время сумму. Но и эти предложения совершенно непрактичны, поскольку даже в этом случае мигранту придется потратить примерно треть этой суммы на те же транспортные расходы.

Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике», принятый 5 марта 1998 года (в редакции Законов КР от 30 апреля 2001 года № 36, от 12 января 2002 года № 4, от 16 октября 2002 года № 144, от 1 июля 2004 года № 81, от 13 августа 2005 года № 148, от 27 июля 2006 года № 133), является основным норматив-

ным правовым актом, регулирующим вопросы назначения и выплаты государственных пособий в Кыргызской Республике. Этим Законом регулируется порядок выплаты большого перечня пособий, включая ежемесячные социальные пособия детям-инвалидам, больным ДЦП, детям с ВИЧ-инфекцией и больным СПИДом, инвалидам с детства I, II и III групп, детям в случае потери кормильца — при отсутствии права на пенсионное обеспечение, детям, рожденным от матерей, живущих с ВИЧ/СПИДом, до достижения ими возраста 18-месяцев, ежемесячное социальное пособие инвалидам при отсутствии права на пенсионное обеспечение и др.

В соответствии со ст. ст. 17 и 21 данного Закона вопросы назначения государственного пособия и их выплаты также привязаны **к месту прописки получателя пособия**. Согласно установленному правилу, заявление о назначении государственного пособия подается в органы социальной защиты **по месту жительства (прописки) граждан**. Государственные пособия выплачиваются получателям районными (городскими) узлами почтовой связи за текущий месяц **по месту прописки**.

Или же, согласно Положению «О признании лица инвалидом», утвержденному Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 декабря 2002 года № 915 (в редакции Постановлений Правительства КР от 8 июля 2004 года № 508, от 3 февраля 2005 года № 56, от 19 августа 2005 года № 388), в зависимости от степени нарушения функций организма и ограничения жизнедеятельности лицу, признанному инвалидом, устанавливается I, II или III группа инвалидности, детям до 18 лет — категория «ребенок-инвалид». Медико-социальная экспертиза таких лиц производится МСЭК **по месту его прописки**.

То есть, прибывающие в г. Бишкек матери не могут получить начисленные, в соответствии с Законом КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике», на их детей пособия по месту пребывания, а мигранты-инвалиды для определения или подтверждения группы инвалидности также вынуждены добираться к месту своей прописки для прохождения медико-социальной экспертизы.

По данным исследования, проведенного в рамках данного проекта, 37% внутренних мигрантов или членов их семей получали пенсии и пособия до приезда в г. Бишкек. Из них:

- получают пенсии и пособия в г. Бишкек — 7%;
- не получают вообще — 43%;
- получают по возвращении в районы — 33%;
- получают через знакомых по доверенности — 14%.

Право на свободу труда и выбор рода занятий

В соответствии со ст. 6 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах, участвующие в Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается.

Конституция Кыргызской Республики закрепляет и, следовательно, гарантирует право каждого на свободу труда, распоряжение своими способностями к труду, выбор профессии и рода занятий, а также право на вознаграждение за труд и социальную защиту.

Вместе с тем п. 13 вышеназванных «Правил временной прописки граждан, фактически проживающих в городе Бишкек» устанавливает практику, согласно которой лицам, не прописанным временно или постоянно в г. Бишкек, не будут выдаваться разрешения на право торговли и оказание услуг, что является прямым нарушением права на свободу труда и выбора рода занятий, предусмотренного ст. ст. 14, 28 Конституции Кыргызской Республики и положениями Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Будучи лишенными возможности выбора доходного рода занятий, каковыми являются торговля и сфера услуг, законопослушные мигранты вынуждены скучиваться на биржах труда, строительных площадках и небольших фабриках, работать строительными рабочими или выполнять мелкую подсобную работу.

По результатам исследования, проведенного ЦСИ АУЦА, 59% внутренних мигрантов пытались устроиться на работу в г. Бишкек. Из них у 70% были проблемы с устройством из-за отсутствия регистрации (прописки)¹.

95% мигрантов, опрошенных в ходе данного исследования, не заключали трудового договора. Это объясняется главным образом тем, что Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики в ст. 387 устанавливает административное взыскание в виде штрафа в размере двух расчетных показателей за прием на работу без регистрации. Сумма штрафа увеличивается до трех расчетных показателей за те же действия, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания. А городские власти в «Правилах временной прописки граждан, фактически проживающих в городе Бишкек», в случае повторного нарушения, обещают принять меры вплоть до закрытия предприятия, организации, торгового объекта и т. п., в которых работодатели принимают на работу без соответствующей прописки, что явно противоречит положениям Гражданского кодекса Кыргызской Республики².

При отсутствии трудового договора ничто не препятствует злоупотреблениям со стороны работодателя, поскольку мигранты, не имеющие договора с работодателем и не обладающие правовым статусом в городе, не осмеливаются куда-либо обратиться с жалобой.

Те же мигранты, которых не пугают предусмотренные законом административные взыскания, оседают на многочисленных рынках города, приноравливаются находить общий язык с представителями органов правопорядка, чтобы избежать штрафа или не попасть в приемник-распределитель.

¹ Исследование ЦСИ АУЦА «Дискриминация внутренних мигрантов в Бишкеке», url: www.src.ausa.kg

² Правила временной прописки граждан, фактически проживающих в городе Бишкек, п.10, утверждены Постановлением мэрии г. Бишкек 23 мая 1998 г.

Избирательное право

Конституция Кыргызской Республики предоставляет гражданам право избирать и быть избранными. В соответствии с п. 3 ст. 22 Кодекса КР «О выборах в Кыргызской Республике» основанием для включения гражданина Кыргызской Республики в основной либо дополнительный список избирателей на конкретном избирательном участке является факт его постоянного или преимущественного проживания.

Как следует из смысла нормативных правовых актов в области миграции, подтверждением факта проживания гражданина является наличие регистрации. Существующие сложности на пути регистрации по месту пребывания порождают препятствия для реализации мигрантом (гражданином) избирательного права. В общий список избирателей по избирательному участку, где он пребывает, его не включают, поскольку он не имеет регистрации. Для внесения же в дополнительные списки избирателей, избирательным законодательством предъявляются дополнительные требования.

Наверняка этим объясняется то, что по результатам исследования, проведенного в рамках данного проекта, 90% опрошенных внутренних мигрантов не принимали участия в выборах, 76% из них – по причине отсутствия регистрации (прописки).

II.4. Ответственность внутренних мигрантов и процессуальные аспекты

Законодательство, устанавливающее ответственность за проживание без регистрации, и практика его применения требуют особого внимания.

В соответствии со ст. 384 КоАО Кыргызской Республики, гражданин, нарушивший порядок регистрации, может быть подвергнут административному взысканию в виде штрафа в размере до 50 сомов. Таким незначительным штрафом он отделается только если при проверке у него при себе был документ, удостоверяющий его личность. В таком случае сотрудник милиции составляет протокол об административном правонару-

шении, который рассматривается должностным лицом соответствующего структурного подразделения ОВД, который и выносит постановление о наложении взыскания. Если же при проверке у мигранта не оказалось при себе документа, удостоверяющего личность, неважно, потерял он или просто оставлен дома, то гражданин, как подозреваемый в совершении административного правонарушения – «проживание без регистрации» – доставляется в суд, по решению которого он может быть подвергнут административному задержанию на срок до 15-ти суток с содержанием в приемнике-распределителе до и для установления его личности.

На практике так и происходит. Плановые рейдовые мероприятия по выявлению лиц, проживающих без регистрации, проводимые службами охраны общественного порядка органов внутренних дел, заканчиваются административным задержанием десятков граждан, которые по несколько суток содержатся в приемнике-распределителе. Продолжительность пребывания под стражей зависит от того, как скоро кто-либо из родственников или знакомых задержанного доставит паспорт или иной документ, подтверждающий его личность, или поступит ответ из паспортного стола по месту прописки задержанного мигранта на запрос администрации приемника-распределителя.

Нонсенс в том, что для того, чтобы понести административное взыскание в виде штрафа в несколько десятков сомов за проживание без регистрации, в принципе за то, что, по сути, и вменяется ему в вину, гражданин может до нескольких суток содержаться под стражей для установления его личности.

17 марта 2008 года Центр по защите прав человека «Кылым шамы» распространил пресс-релиз, в котором информировал общественность о рассмотрении Свердловским районным судом г. Бишкек материалов в отношении лиц, задержанных сотрудниками милиции за проживание в городе Бишкек без регистрации.

«Кылым шамы»: Милиционеры сажают десятки граждан в приемник-распределитель за отсутствие с собой паспорта, а судьи — отпускают¹

В Свердловском райсуде 14 марта 2008 года прошло судебное рассмотрение дел более тридцати человек, задержанных по причине отсутствия с собой паспорта, и которых в приемнике-распределителе продержали сутки и более.

Директор Центра по защите прав человека «Кылым шамы» Азиза Абдирасулова и и. о. директора Коалиции «За демократию и гражданское общество» Динара Ошурахунова случайно стали свидетелями того, как в Свердловском районном суде г. Бишкек находилось около 30 человек, которых охраняли милиционеры, и которые по очереди заходили в зал суда. Было выяснено, что все они были задержаны сотрудниками милиции за то, что не имели при себе паспорта (или копии), из-за чего большинство из них просидело в приемнике-распределителе при ГУВД г. Бишкек более суток. Как рассказали эти задержанные, им не позволили отправиться домой, даже когда их паспорта были привезены в приемник-распределитель.

До прихода правозащитниц, судья Эсеналиев и секретарь Дуйшеева уже успели рассмотреть дела нескольких людей. Азиза Абдирасулова присутствовала с 10 : 51 часа утра, начиная с рассмотрения дела Манаева Нурика Шараповича, уроженца Иссык-Кульской области, но который проживает в микрорайоне «Аламедин-1» г. Бишкек. Стало известно, что его задержали в микрорайоне «Восток-5» по причине отсутствия документа, идентифицирующего его личность. После задержания, у него сняли отпечатки пальцев, и, по его словам, с тех пор ему не дали возможности даже помыть руки. Судья, рассмотрев дело, сказав: «Кебетең нормальный эле экен» (лицо вроде нормальное), отпустил его.

10 : 54. В зал судебных заседаний вошла Киселёва Елена Владимировна, 1977 г. р., прописанная в Казахстане, но проживающая в с. Нижняя Аларча. Она была задержана милицией и доставлена в зал суда. В связи с тем, что она потеряла свой паспорт, ее три раза забирали в приемник-распределитель, а там справку не выдавали. По причине того,

¹ Статья размещена в электронной сети «Свободное поколение» 17 марта 2008 г. (Приводится с поправками редактора.)

что ей нужен был адвокат, судья попросил ее подождать до прихода государственного адвоката.

В 11 : 00 рассматривалось дело Нагова Ли. Согласно его показаниям, он является уроженцем Казахстана. Он говорил о том, что ему нужна социальная защита и, возможно, у него есть психические отклонения, поскольку он утверждал, что жил в Кордае, но там произошла катастрофа в прошлом месяце, вследствие чего все дома разрушены, и такое повторилось три раза. Ему сказали, что Кордай относится к Кыргызстану и он приехал в Бишкек, чтобы выяснить, в чем дело. Однако он был задержан милицией. Судья его также отпустил, но никто не позаботился о его социальной защите.

Затем судья рассмотрел дело в отношении Эгешова Калыса Белековича, жителя г. Кант, который, по его словам, «только устроился на работу в микрорайоне «Восток-5», где ему выделили комнату, а в Канте работы нет. Документов и прописки нет». Судья постановил задержать его на одни сутки, которые он уже отсидел.

А у исыккульца Жайлообаева Мирлана, проживающего в Бишкеке, рядом был младший брат в возрасте 7-ми лет. Его задержали, а его брата оставили одного в городе, и он мог заблудиться. Когда Мирлану знакомый принес его документы, милиционеры ему ответили, что его «посадили». Судья, выслушав «правонарушителя», сказал, что тот может идти домой, и имеет право подать жалобу на действия сотрудников милиции. Судья сказал милиционеру, чтобы тот выдал Жайлообаеву Мирлану справку о том, что его личность установлена.

В 11 : 09 Киселёва Елена Владимировна вновь вошла в зал суда, но опять одна. Она отказалась от услуг адвоката. Милиционеры сказали, что ее личность установить невозможно из-за отсутствия документа, поэтому и приходится ее каждый раз задерживать. Судья объяснил задержанной, чтобы она взяла справку у квартального, и отпустил.

В 11 : 15 один и тот же судья рассматривал процесс в отношении Арстанбекова Айтимбека, родом из Аксы, который проживает в жиламассиве «Ак-Босого», работавшего в службе городской свалки, однако из-за того, что его паспорт был просрочен, он числился безработным. Несмотря на то, что его паспорт находился в селе, и должен был быть готов в течение двух месяцев, сотрудник милиции по имени Исмаил задержал его, и он один день уже находился в приемнике-распределителе. Судья вынес решение задержать его на одни сутки, тем самым, он был отпущен, но его однодневное пребывание в приемнике было оправдано.

В 11 : 20 судья рассмотрел дело Ашимбаева Алмаза Абдыганиевича, 1989 года рождения, приехавшего из Наукатского района Ошской

области, проживавшего в с. «Ак-Оргоо». Документ, удостоверяющий его личность (свидетельство о рождении), находился под залогом у человека, у которого он занял 300 сомов. Судья попросил его забрать свое свидетельство, и ходить вместе с ним. Он также был отпущен.

Девятнадцатилетнего Арыкбаева Альберта, проживающего в жил-массиве «Ак-Босого», работающего на стройке вместе с односельчанами, также задержали. Судья, который рассмотрел его дело в 11 : 25, порекомендовал ему ходить с ксерокопией своего паспорта, и отпустил.

Можно только поразиться безнаказанности некоторых представителей правоохранительных органов, которые, превышая свои должностные полномочия, нарушают права человека на свободу передвижения, свободу от насилия и др. Поскольку в стране не объявлен паспортный режим, граждане могут находиться на территории своей страны без наличия паспорта или его копии. Более того, государственные органы должны решить проблему с выдачей паспортов – несмотря на декларативные высказывания о том, что проблема решена, многие граждане все еще не имеют возможности получить его своевременно. Кроме этого, задерживать граждан, у которых просто с собой не оказалось документа, удостоверяющего его личность, – неправомерно и негуманно.

Центр по защите прав человека «Кылым шамы» еще раз обращается к представителям правоохранительных органов – не выходить за рамки своих полномочий. Мы не удивимся, если узнаем, что через подобные задержания некоторые недобросовестные сотрудники пополняют свои карманы, находя, таким образом, нелегальный источник извлечения материальных благ.

*Центр по защите прав человека «Кылым шамы»,
17 марта 2008 года,
Бишкек*

III. ПРОЕКТНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

В данном разделе отчета Рабочая группа считает необходимым представить свое видение упрощенной и облегченной процедуры временной регистрации (временной прописки).

До разработки данной процедуры, Рабочая группа выявила четыре основные причины, которые не позволяют эффективно применять ныне действующую процедуру и добиться добровольной и стопроцентной регистрации мигрантов по месту пребывания (в основу этого заключения положены результаты анкетного опроса, проведенного ЦСИ АУЦА в сентябре 2008 года в рамках данного исследования):

- 1) сложность процедуры регистрации (занимает много времени и требует сбора неопределенного количества документов). 44% респондентов объяснили причину несоблюдения требования закона о регистрации именно этой причиной;
- 2) правовая неграмотность внутренних мигрантов. Ответы 28% респондентов позволили сделать такое заключение;
- 3) некоторые мигранты не идут регистрироваться, потому что для этого нужно обращаться в милицию. Об этом свидетельствует мнение 28% респондентов;
- 4) в тех случаях, когда дело доходит до сбора документов, в подавляющем большинстве случаев причиной, сдерживающей мигранта от прохождения процедуры регистрации по месту его пребывания, является отсутствие у него документа, подтверждающего факт проживания его в конкретном жилом помещении, который он должен представить в милицию для регистрации. Причины, почему мигрант не может получить этот документ, изложены в тексте настоящего отчета.

Наиболее оптимальным вариантом выхода из сложившейся ситуации является активное задействование органов территориального местного самоуправления в качестве общественного помощника органов внутренних дел, реально испытывающих недостаток в людских ресурсах

для надлежащего исполнения ими возложенных на них функций по регистрации мигрантов.

В соответствии с п. 3 ч. 6 ст. 20 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года № 99, учетная регистрация граждан, осуществление контроля за выполнением правил паспортного режима и проведение в установленном порядке прописки и выписки граждан, относящихся к государственным полномочиям, могут быть делегированы органам местного самоуправления. В свою очередь, местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы и местная государственная администрация, в соответствии со ст. 52 данного Закона, на договорной основе могут наделять органы территориального общественного самоуправления (ТОС) своими функциями.

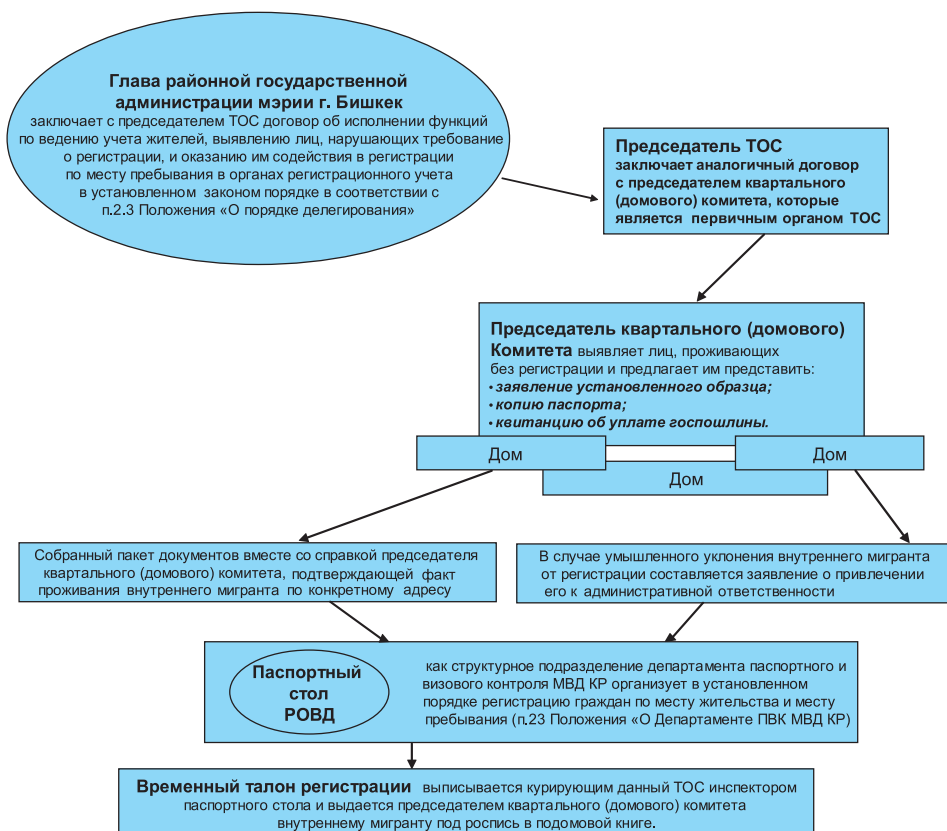
Соответствующая нормативно-правовая база, способствующая беспрепятственному внедрению органов территориального местного самоуправления в новую процедуру временной регистрации лиц по месту их пребывания в городе Бишкек, давно уже разработана и действует эффективно. На ее основе органы ТОС успешно выполняют многие функции местных государственных администраций по различным направлениям (образцы типовых договоров см. в приложении).

Так, 9 июля 2003 года постановлением № 182 Бишкекского городского кенеша депутатов были утверждены Положение «О порядке делегирования отдельных функций районных администраций мэрии города Бишкек Советам территориального общественного самоуправления города», а также формы типового договора. В соответствии с п. 2.3. этого Положения районными администрациями мэрии г. Бишкек Советам ТОС города может быть делегирована, в частности, функция по ведению учета жителей на территории ТОС и оказание содействия выявлению лиц, проживающих без прописки. А пункт 4.11 Положения предусматривает право органов ТОС при выполнении делегированных функций оказывать помощь правоохранительным органам в осуществлении контроля за соблюдением гражданами паспортного режима.

Договор о делегировании функций заключается между председателем Совета ТОС и главой районной администрации мэрии г. Бишкек. Председа-

датель Совета ТОС заключает аналогичные договоры с председателями квартальных (домовых) комитетов, ЖСК, кондоминиумов, товариществ собственников жилья. Контроль за надлежащим и эффективным исполнением делегированных функций Советом ТОС, в соответствии с п. 1.8 Положения осуществляет территориальная депутатская группа Бишкекского городского Кенеша депутатов по соответствующему району, мэрия города и районная администрация.

Схематически предлагаемая новая процедура временной регистрации по месту пребывания будет выглядеть следующим образом.



Практическая реализация такой модели-процедуры в г. Бишкек не представляет особых сложностей. Глава районной администрации мэрии, в соответствии с Положением Бишкекского городского кенеша депутатов, заключает с председателем Совета ТОС договор об исполнении функций по ведению учета жителей на территории ТОС, выявлению лиц, нарушающих требование о регистрации, и оказанию им содействия в регистрации по месту пребывания в органах регистрационного учета в установленном законом порядке. В договоре, помимо подробного описания делегируемой функции, оговариваются условия финансирования и материально-технического обеспечения для их выполнения, меры ответственности сторон.

Председатель Совета ТОС, в свою очередь, заключают аналогичные договоры с председателями первичных органов ТОС, то есть квартальных (домовых) комитетов, которые, в соответствии с п. 12 Положения «Об органах территориального самоуправления города Бишкек», утвержденного Постановлением Бишкекского городского кенеша депутатов от 21 февраля 2006 года № 183, уже наделены полномочиями и активно выполняют работу по ведению учета жителей квартала, улицы, дома и содействию соблюдению гражданами паспортного режима, выявлению лиц, проживающих без прописки.

В соответствии с предлагаемой новой процедурой председатель квартального (домового) комитета, установив, что в подотчетном ему квартале (доме) поселился новый жилец (мигрант), обращается к нему с предложением заполнить бланк заявления о регистрации по месту пребывания установленного образца, представить копию паспорта или иного документа, удостоверяющего его личность, и квитанцию об оплате госпошлины. На основании представленных документов, председатель квартального (домового) комитета составляет справку о том, что данное лицо (фамилия, имя, отчество, дата и год рождения) действительно проживает по конкретному адресу (микрорайон (улица), номер дома и квартиры) и заверяет ее своей подписью и печатью квартального (домового) комитета. Собранный пакет документов председатель квартального (домового) комитета сдает сотруднику паспортного стола, курирующему его микроучасток. В тот же день сотрудник паспортного стола обязан выписать временный регистрационный талон установленной формы, который

председатель квартального (домового) комитета вручает мигранту под роспись в подомовой книге (поквартирной карточке). По истечении срока регистрации, если мигрант остается жить в этом же жилом помещении, по предложению председателя квартального (домового) комитета он должен заполнить бланк заявления о продлении временной регистрации по месту пребывания установленного образца и заплатить госпошину. Председатель квартального (домового) комитета в таком же порядке получает в паспортном столе талон о продлении регистрации (или новый временный регистрационный талон) и вручает его мигранту под роспись в подомовой книге (поквартирной карточке).

В случае игнорирования мигрантом предложения председателя квартального (домового) комитета, последний обязан обратиться с заявлением в органы внутренних дел для привлечения мигранта к административной ответственности за умышленное уклонение от соблюдения требуемой регистрации и проживание без регистрации.

При этом целесообразно увеличить срок, отведенный Законом КР «О внутренней миграции» для обращения в органы регистрационного учета с 5 до 10 дней, а также срок, на который выдается временный регистрационный талон, с 6 месяцев до 1 года. Для стимулирования председателей квартальных (домовых) комитетов можно рассмотреть вопрос о введении определенной суммы вознаграждения за оказываемую ими услугу. Эта сумма может оплачиваться мигрантом вместе с госпошиной и, аккумулируясь в местном бюджете, будет распределяться по ТОС и далее выплачиваться председателям квартальных (домовых) комитетов в размере, зависящем от числа проведенных регистраций. Нет сомнения, что за услугу, избавляющую его от зависимости от хозяина жилья в вопросе получения документа, подтверждающего факт его проживания по этому адресу, а главное, легализующую его проживание в городе сроком на 1 год, любой мигрант будет согласен заплатить определенную сумму вознаграждения. По мнению Рабочей группы, эта сумма может составлять около 30–50 сомов.

Напрасны все опасения о том, что общественные формирования вряд ли справятся с выполнением столь важной задачи.

Во-первых, предлагаемая процедура не возлагает на председателей квартальных (домовых) комитетов все полномочия по регистрации внутренних мигрантов. Они призваны лишь оказывать практическое содействие органам внутренних дел, которые реально испытывают недостаток в людских и финансовых средствах для надлежащего исполнения возложенных на них функций по регистрации мигрантов. Отдельно следует отметить, что речь идет только о процедуре регистрации по месту пребывания (временной прописке). Полномочия по регистрации останутся за теми же органами внутренних дел. Сама функция содействия соблюдению гражданами паспортного режима, выявлению лиц, проживающих без прописки, для председателей квартальных (домовых) комитетов не новая, поскольку она предусмотрена Положением «Об органах территориального общественного самоуправления города Бишкек». И определенная работа ими в этом направлении ведется. Однако функциональные обязанности домовых (квартальных) комитетов в части их участия в организации регистрации внутренних мигрантов прописаны таким образом, что им для отчетности достаточно лишь просто что-нибудь сделать в этом направлении. Их нынешний статус не нацеливает их на достижение положительного эффекта от этой деятельности, нет у них и заинтересованности в фактическом выявлении и регистрации незарегистрированных лиц. На наш взгляд, необходимо активнее использовать потенциал ТОС, как это предусматривает и национальная политика децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления. В вопросах регистрации внутренних мигрантов кварткомы (домкомы) станут незаменимыми помощниками органов внутренних дел.

Во-вторых, выполнение органами ТОС (кварткомами, домкомами) возлагаемых на них полномочий будет четко координироваться и контролироваться. В этих целях, в соответствии с требованиями п. 1.7 Положения «О порядке делегирования отдельных функций районных администраций мэрии города Бишкек Советам территориального общественного самоуправления города» при райадминистрациях мэрии г. Бишкек уже учреждены и функционируют специальные секторы по координации деятельности органов ТОС на правах юридического лица.

Перечислим преимущества предлагаемой новой процедуры временной регистрации:

- каждое жилое помещение находится в сфере ведения ТОС и его органов. Любое изменение в составе жильцов квартала (дома) в короткое время становится известным председателю квартального (домового) комитета, который предпримет эффективные меры к регистрации новых жильцов-мигрантов или к их наказанию, в случае уклонения от регистрации. Четкая координация и контроль деятельности органов ТОС за исполнением делегированной функции в совокупности с небольшим материальным стимулированием **позволит обеспечить максимальный охват регистрацией внутренних мигрантов**. Объясняется это тем, что предлагаемая процедура регистрации обязывает председателей квартальных (домовых) комитетов, в конечном итоге, добиваться регистрации внутреннего мигранта по месту его пребывания. Так, если мигрант законопослушный, он при содействии председателя квартального (домового) комитета регистрируется в органах внутренних дел и получает временный регистрационный талон. Если же внутренний мигрант умышленно уклоняется от регистрации, то по заявлению председателя квартального (домового) комитета на него будет наложено административное взыскание органами внутренних дел и, в конечном итоге, он также будет зарегистрирован по месту пребывания;
- существенное упрощение процедуры регистрации;
- то, что председатель квартального (домового) комитета как ответственное лицо органа ТОС своей справкой, скрепленной подписью и печатью, засвидетельствует факт проживания мигранта в конкретном жилом помещении, **решит одну из главных проблем ныне действующей процедуры регистрации – необходимости предоставления в милицию документа, подтверждающего факт проживания его в конкретном жилом помещении** (о том, почему мигрант зачастую не может получить и представить этот документ, мы уже говорили);
- вышеизложенные преимущества подтверждают, что **новая процедура будет более эффективной**, даже без прямого контакта внутреннего мигранта с сотрудниками паспортного стола органов внутренних дел;

- решение проблемы с неосведомленностью и правовой неграмотностью внутренних мигрантов. Председатель домового (квартирного) комитета становится своеобразным пропагандистом, который напомним «забычившему» внутреннему мигранту о его обязанности зарегистрироваться по месту пребывания и разъяснит, каковы должны быть его действия как законопослушного гражданина. Более того, в соответствии с предлагаемой процедурой регистрации, председатель домового (квартирного) комитета окажет внутреннему мигранту **максимум содействия** в организации его регистрации по месту пребывания.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Результаты проведенного исследования выявили две главные причины, которые, хотя и косвенно, но ограничивают внутренних мигрантов Кыргызстана в праве свободы перемещения и выбора места жительства и пребывания и существенно ограничивают другие их конституционные права и свободы по причине отсутствия у них регистрации (прописки) по месту пребывания:

- 1) продолжающаяся практика применения нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, противоречащих Закону КР «О внутренней миграции», влекущая нарушения прав и свобод мигрантов, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики и международными договорами, участником которых является Кыргызская Республика;
- 2) непрактичные и забюрократизированные правила и процедуры регистрации мигрантов по месту пребывания, не мотивирующие мигранта соблюсти их даже под угрозой административного взыскания.

Все нижеследующие рекомендации, выработанные Рабочей группой, в конечном счете, направлены на устранение этих двух основных проблем.

1. Привести нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствие с Законом КР «О внутренней миграции», и в этих целях:

- рекомендовать мэрии г. Бишкек отменить «Правила временной прописки граждан, фактически проживающих в городе Бишкек», утвержденные Постановлением мэрии г. Бишкек от 23 мая 1998 г. № 285-а;

- рекомендовать Министерству внутренних дел Кыргызской Республики разработать и утвердить ведомственную Инструкцию, регулирующую порядок применения сотрудниками паспортно-визовой и других служб органов внутренних дел Положения «О правилах регистрации и снятии граждан Кыргызской Республики с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания», соответствующую требованиям Закона КР «О внутренней миграции»;
- рекомендовать министерствам и ведомствам Кыргызской Республики провести детальную инвентаризацию ведомственных правовых актов с целью выявления и устранения норм, ограничивающих реализацию конституционных прав и свобод внутренними мигрантами в месте их временного проживания.

2. Внести в ст. 22 Закона КР «Об основах социального обслуживания населения Кыргызской Республики», принятого Жогорку Кенешем 19 ноября 2001 года (в редакции Законов КР от 12 апреля 2003 года № 71 и от 22 июля 2005 года № 111), дополнение, устанавливающее возможность выплаты пенсий и пособий как по месту жительства пенсионера и получателя пособия согласно регистрации органами внутренних дел республики, так и по месту его пребывания.

3. Внести в ст. 17 Закона КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике», принятого Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 11 февраля 1998 года, дополнение, устанавливающее право подачи заявления о назначении государственного пособия в органы социальной защиты как по месту жительства граждан, так и по месту их пребывания.

4. Внести в ст. 21 Закона КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике», принятого Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 11 февраля 1998 года, дополнение, устанавливающее возможность выплаты государственных пособий районными (городскими) узлами связи как по месту жительства, так и по месту пребывания.

5. Рекомендовать Правительству Кыргызской Республики поручить соответствующим министерствам и ведомствам разработать механизмы

реализации изменений, внесенных в действующие законы, указанные в п.п. 2, 3, 4 настоящих рекомендаций.

6. Рекомендовать Правительству Кыргызской Республики поддерживать разработанную Рабочей группой ЦСИ АУЦА новую процедуру регистрации внутренних мигрантов по месту пребывания и в этой связи:

- инициировать внесение изменений и дополнений в Закон КР «О внутренней миграции» от 16 октября 2002 года № 114;
- внести соответствующие изменения в Положение «О правилах регистрации и снятии граждан Кыргызской Республики с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания».

7. В случае поддержки Правительством Кыргызской Республики инициатив Рабочей группы ЦСИ АУЦА о введении новой процедуры регистрации внутренних мигрантов по месту пребывания:

- рекомендовать мэрии г. Бишкек поручить главам районных администраций заключить с председателями ТОС г. Бишкек детальные договоры о делегировании функции районных администраций мэрии г. Бишкек по выявлению лиц, нарушающих требование о регистрации, и оказанию им содействия в регистрации по месту пребывания в органах регистрационного учета Совету ТОС;
- рекомендовать главам районных администраций г. Бишкек и руководителям секторов по координации деятельности органов ТОС районных администраций взять под особый контроль ход исполнения органами ТОС переданных им функций по выявлению лиц, нарушающих требование о регистрации, и оказанию им содействия в регистрации по месту пребывания в органах регистрационного учета.

V. ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ТИПОВОЙ ДОГОВОР о делегировании отдельных функций районной администрации мэрии города Бишкек Совету территориального общественного самоуправления

1. Стороны договора

1.1. _____
(полное наименование органа, делегирующего функции)

в лице _____
_____ с одной стороны,
(ФИО руководителя)

и Совет территориального общественного самоуправления (далее –
Совет ТОС) в лице _____
_____ с другой стороны,
(ФИО руководителя)

заключили настоящий договор о нижеследующем:

2. Предмет договора

2.1. _____ районная администрация мэрии города
Бишкек делегирует Совету ТОС № _____ района
следующие свои полномочия и функции:

...

– ведение учета жителей на территории ТОС, выявление лиц,
нарушающих требование о регистрации и оказание им содействия в
регистрации по месту пребывания в органах регистрационного учета в
установленном законом порядке;

– руководство работой квартальных (домовых) комитетов, ЖСК, кондоминиума, товарищества собственников жилья по выполнению делегированных функций;

...
2.2. Совет ТОС № _____ района принимает к исполнению вышеуказанные функции и полномочия, делегированные ему _____ районной администрацией мэрии города Бишкек.

3. Обязанности сторон

Для выполнения вышеуказанных делегированных функций и полномочий стороны, подписавшие договор, берут на себя следующие обязательства:

3.1. _____ районная администрация мэрии города Бишкек обязуется:

– обеспечить Совет ТОС необходимым помещением, инвентарем, телефонной связью, финансировать расходы на его текущее содержание (оплата труда специалистов органов ТОС, председателя Совета ТОС, заместителя председателя Совета ТОС, специалиста Совета ТОС, председателя квартального комитета, председателя домового комитета; коммунальные услуги по содержанию помещений), передавать по мере возможности Совету ТОС и входящим в его территорию квартальным и домовым комитетам в собственность или хозяйственное ведение хозяйственные объекты, жилой и нежилой фонд, а также часть своих финансовых, материальных и иных ресурсов;

– производить финансирование деятельности Совета ТОС и входящих в его территорию квартальных и домовых комитетов на основании его сметы расходов на текущий финансовый год, утвержденной главой районной администрации мэрии города Бишкек и руководителем территориальной депутатской группы Бишкекского городского Кенеша депутатов и согласованной с сектором по координации деятельности органов ТОС района.

3.2. Совет ТОС № _____ района обязуется:

– заключить договор с председателями квартальных и домовых комитетов, ЖСК, кондоминиумов, товариществ собственников жилья,

находящихся на своей территории, о совместной работе по исполнению делегированных функций;

- качественно и в согласованные сроки выполнять делегированные функции и отчитываться перед _____ районной администрацией мэрии города Бишкек об их выполнении;

- при выполнении делегированных функций строго соблюдать требования «Положения о порядке делегирования отдельных функций районной администрации города Бишкек», «Положения о порядке финансирования и материально-технического выполнения отдельных функций районных администраций мэрии города Бишкек, делегируемых органам территориального общественного самоуправления города», «Положения о порядке сбора и расходовании бюджетных средств в органах ТОС города Бишкек», утвержденных Бишкекским городским Кенешем депутатов;

- в своей деятельности руководствоваться постановлениями и распоряжениями главы районной администрации мэрии города Бишкек, касающимися исполнения делегированных функций.

3.3. Председатель Совета ТОС является лицом, ответственным за целевое использование финансовых средств, имущество и строгое выполнение договора. В случае хищения, растраты и использования средств не по целевому назначению он привлекается к ответственности согласно законодательству Кыргызской Республики.

4. Дополнительные обязательства сторон

4.1. _____ районная администрация мэрии города Бишкек обязуется:

- возместить затраты на обучение либо на повышение квалификации специалистов Совета ТОС; оборудовать, по возможности, рабочее место компьютером;

- согласно законодательству Кыргызской Республики улучшить жилищные условия путем выделения земельного участка под индивидуальное жилищное строительство.

4.2. Совет ТОС № _____ района обязуется:

- повышать квалификацию специалистов Совета ТОС;
- обеспечить освоение специалистами Совета ТОС специальности «Государственное и муниципальное управление»;

– обеспечить овладение специалистами Совета ТОС в определенной степени иностранным языком и работой на компьютере.

4.3. Режим рабочего времени: «в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка», «гибкий график работы», «ненормированный рабочий день» (нужное подчеркнуть).

4.4. Специалистам Совета ТОС предоставляется ежегодный трудовой отпуск в размере _____ календарных дней, в том числе: _____ основных рабочих (календарных) дней; _____ дополнительных _____ рабочих (календарных) дней.

5. Иные условия договора

5.1. Контроль за деятельностью Совета ТОС и входящих в его территорию квартальных и домовых комитетов по исполнению делегированных функций осуществляют глава районной администрации мэрии города Бишкек и руководитель территориальной депутатской группы Бишкекского городского Кенеша депутатов по соответствующему району, Сектор по координации деятельности органов ТОС, финансовые органы города и района.

5.2. Договор составлен в двух экземплярах, имеющих одинаковую силу, и вступает в действие со дня его подписания.

5.3. Условия о сохранении служебной тайны в работе со служебными и финансовыми документами оговариваются (оформляются) отдельным документом под расписку.

5.4. Договор может быть расторгнут в случае:

- невыполнения условий договора одной из сторон;
- ликвидации или реорганизации Совета ТОС;
- возникновения непредвиденных обстоятельств, препятствующих выполнению условий договора сторонами.

5.5. В случае невозможности разрешения споров или претензий сторонами, они решаются в судебных органах согласно действующему законодательству Кыргызской Республики.

6. Договорная ответственность

6.1. За невыполнение условий договора без обоснованных причин и ущемление прав или нанесение материального ущерба стороны несут

ответственность согласно действующему законодательству Кыргызской Республики.

7. Изменение условий договора

7.1. Стороны вправе, в случае необходимости, внести изменения в условия договора по инициативе одной из сторон.

7.2. Конкретное содержание изменения оформляется приложением к настоящему договору. При изменении одновременно нескольких условий договор подлежит перезаключению в виде оформления нового бланка.

7.3. Каждое изменение, внесенное в приложение к договору, подписывается сторонами и скрепляется печатью.

7.4. Приложение (перезаключенный договор) составляется в двух экземплярах и передается каждой из сторон для хранения.

8. Адреса и подписи сторон договора:

Совет ТООС _____
_____ района

Адрес: _____

(дата, подпись)

М. П.

_____ районная
администрация мэрии города
Бишкек

Адрес: _____

(дата, подпись)

М. П.

ТИПОВОЙ ДОГОВОР
об исполнении отдельных функций районной администрации
мэрии города Бишкек, делегированных Совету территориального
общественного самоуправления

1. Стороны договора

1.1. _____
_____ (далее – Совет ТОС)
(полное наименование Совета ТОС)

В лице _____
_____ с одной стороны,
(ФИО руководителя)

и председатель квартального (домового) комитета № _____, ЖСК, кондоминиума, товарищества собственников жилья, входящего в территорию Совета ТОС, _____ с другой стороны, заключили настоящий договор о нижеследующем:

2. Предмет договора

2.1. Совет по согласованию с _____ районной администрацией мэрии города Бишкек дает право исполнения следующих полномочий и функций, делегированных ему районной администрацией мэрии города Бишкек, председателю квартального (домового) комитета, ЖСК, кондоминиума, товарищества собственников жилья:

...
– ведение учета жителей на территории ТОС, выявление лиц, нарушающих требование о регистрации и оказание им содействия в регистрации по месту пребывания в органах регистрационного учета в установленном законом порядке;

– руководство работой квартальных (домовых) комитетов, ЖСК, кондоминиума, товарищества собственников жилья по выполнению делегированных функций;

...

2.2. Председатель квартального (домового) комитета, ЖСК, condominiumа, товарищества собственников жилья принимает к исполнению под свою ответственность вышеуказанные функции и полномочия, делегированные Совету ТОС районной администрацией мэрии города Бишкек.

3. Обязанности сторон

Для выполнения вышеуказанных делегированных функций и полномочий стороны, подписавшие договор, берут на себя следующие обязательства:

3.1. Совет ТОС обязуется:

- обеспечить на основании сметы расходов на текущий финансовый год, утвержденной главой районной администрации и руководителем территориальной депутатской группы Бишкекского городского Кенеша депутатов по району и согласованной с Сектором по координации деятельности органов ТОС района, квартальный (домовой) комитет, ЖСК, condominium, товарищество собственников жилья необходимыми финансовыми средствами по оплате труда председателя квартального (домового) комитета, ЖСК, condominiumа, товарищества собственников жилья, а также на благоустройство и развитие территории квартального (домового) комитета;

- заключить совместно с руководителями квартального (домового) комитета договор с поставщиками коммунальных услуг, находящимися на своей территории, о совместной работе.

3.2. Председатель квартального (домового) комитета, ЖСК, condominiumа, товарищества собственников жилья обязуется:

- качественно и в согласованные сроки выполнять делегированные функции и отчитываться перед Советом ТОС об их выполнении;

- при исполнении делегированных функций строго соблюдать требования «Положения о порядке делегирования отдельных функций районной администрации города Бишкек», «Положения о порядке финансирования и материально-технического выполнения отдельных функций районных администраций мэрии города Бишкек, делегируемых органам территориального общественного самоуправления города», «Положения о порядке сбора и расходовании бюджетных средств в органах ТОС города Бишкек», утвержденных Бишкекским городским Кенешем депутатов;

– в своей деятельности руководствоваться решениями Совета ТОС, постановлениями и распоряжениями главы районной администрации, касающимися исполнения делегированных функций.

3.3. Председатель квартального (домового) комитета, ЖСК, кондоминиума, товарищества собственников жилья является лицом, ответственным за сбор налогов и иных денежных средств, возложенных на него Советом ТОС и строгое выполнение договора. В случаях хищения, растраты и использования средств не по целевому назначению он привлекается к ответственности согласно законодательству Кыргызской Республики.

4. Иные условия договора

4.1. Контроль за деятельностью председателя квартального (домового) комитета, ЖСК, кондоминиума, товарищества собственников жилья по исполнению делегированных функций осуществляет председатель Совета ТОС.

4.2. Договор составлен в двух экземплярах, имеющих одинаковую силу, и вступает в действие со дня его подписания.

4.3. Условия о сохранении служебной тайны в работе со служебными и финансовыми документами оговариваются (оформляются) отдельным документом под расписку.

4.4. Договор может быть расторгнут в случае:

- невыполнения условий договора одной из сторон;
- ликвидации или реорганизации квартального (домового) комитета, ЖСК, кондоминиума, товарищества собственников жилья;
- возникновения непредвиденных обстоятельств, препятствующих выполнению условий договора сторонами.

4.5. В случае невозможности разрешения споров или претензий сторонами они решаются в районной администрации, Секторе по координации деятельности органов ТОС.

5. Договорная ответственность

5.1. За невыполнение условий договора без обоснованных причин и за ущемление прав или нанесение материального ущерба стороны несут ответственность согласно действующему законодательству Кыргызской Республики.

6. Изменение условий договора

6.1. Стороны вправе, в случае необходимости, внести изменения в условия договора по инициативе одной из сторон.

7. Адреса и подписи сторон договора

Совет ТОС _____
_____ района

Адрес: _____

(дата, подпись)

М. П.

Квартальный (домовой) комитет,
ЖСК, condominium, товарищество
собственников жилья

Адрес: _____

(дата, подпись)

М. П.



**Министру образования и науки
Кыргызской Республики
проф. Болджуровой И. С.**

Центром социальных исследований при Американском университете в Центральной Азии реализуется проект «Пути преодоления дискриминации внутренних мигрантов в Кыргызской Республике». Главной целью этого проекта является улучшение путей легализации проживания внутренних мигрантов в г. Бишкек и оказание помощи наиболее дискриминируемой и уязвимой группе внутренних мигрантов, которые не имеют городской регистрации.

Для достижения целей исследования, проводимого экспертами проекта, необходимы сведения, находящиеся в ведении Вашего ведомства.

На основании изложенного и руководствуясь Законом Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления», просим предоставить следующую информацию:

1. Предусмотрено ли какими-либо внутриведомственными актами Министерства образования и науки Кыргызской Республики требование наличия регистрации (прописки) для приема детей в государственные общеобразовательные школы?
2. Требуется ли регистрация (прописка) для определения детей в государственные школы (студии) развития творчества?

Заранее благодарим за содействие,

С уважением,

Подпись

Аида Алымбаева,
директор
Центра социальных исследований,
Американский университет в Центральной Азии
Тел. 00996-66 40 89
Адрес эл. почты: alymbaeva_a@mail.auca.kg

720040, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Абдумомунова, 205
тел: +(996 312) 664089; факс: +(996 312) 663201
E-mail: src@mail.auca.kg, www.src.auca.kg



720040, г. Бишкек, ул. К. Тыныстанова, 257
<http://www.minedu.kg>

4 сентября 2008

№. 03-2/4251

**Американский университет
в Центральной Азии,
Центр социальных исследований**

На вх. №. 3456 от 18 августа 2008 г.

Министерство образования и науки Кыргызской Республики сообщает следующее:

По первому вопросу, согласно п. 42 гл. 4 «Типового положения об общеобразовательном учреждении» (приказ МОНИК КР от 17.07.1997 г.) порядок приема в общеобразовательное учреждение определяется учредителем общеобразовательного учреждения и закрепляется в Уставе учреждения. А согласно п. 43 гл. 4 Учредитель устанавливает порядок приема проживающих на данной территории лиц, подлежащих к обучению. Прием детей, не проживающих на данной территории, может осуществляться только при наличии свободных мест.

По второму вопросу, требуется ли регистрация (прописка) для определения детей в государственные школы (студии) развития творчества, Министерство образования и науки сообщает, что для приема детей в государственные школы (студии) развития творчества не требуется регистрация (прописка).

Заместитель министра

Подпись

Иванников А. Г.

Исп. Мамбетова С. С.
622076

0 1 9 6 9 4



**Министру здравоохранения
Кыргызской Республики
Мамбетову М. А.**

Центром социальных исследований при Американском университете в Центральной Азии реализуется проект «Дискриминация внутренних мигрантов в г. Бишкек (Кыргызстан)». Главной целью этого проекта является улучшение путей легализации проживания внутренних мигрантов, которые не имеют городской регистрации.

Для достижения целей исследования, проводимого экспертами проекта, необходимы сведения, находящиеся в ведении Вашего ведомства.

На основании изложенного и руководствуясь Законом Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления», просим предоставить следующую информацию:

1. Предусмотрено ли какими-либо внутриведомственными актами Министерства здравоохранения Кыргызской Республики требование наличия регистрации (прописки) для доступа в медицинские учреждения города?
2. Влияет ли наличие или отсутствие у внутреннего мигранта прописки на объем и виды оказываемой медико-санитарной помощи, при помещении больных в медицинские стационары города Бишкек?

Заранее благодарим за содействие,

С уважением,

Подпись

Аида Алымбаева,
директор
Центра социальных исследований,
Американский университет в Центральной Азии
Тел. 00996-66 40 89
Адрес эл. почты: alymbaeva_a@mail.auca.kg

720040, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Абдумомунова, 205
тел: +(996 312) 664089; факс: +(996 312) 663201
E-mail: src@mail.auca.kg, www.src.auca.kg



MINISTRY OF HEALTH OF THE KYRGYZ REPUBLIC

ГСП, 7200406 г. Бишкек, ул. Московская, 148
Факс: 66-07-17
Email: mz@med.kg

9 сентября 2008 г.

№. 04-1/5-5124

**Центр социальных исследований
Американского университета
в Центральной Азии**

На Ваш запрос направляем следующую информацию:

1. Требования наличия регистрации для доступа в медицинские учреждения города Бишкек регламентируются «Временными правилами приписки населения к Группам семейных врачей в Чуйской, Иссык-Кульской, Джалал-Абадской областях и г. Бишкек», утвержденными приказом Министерства здравоохранения Кыргызской Республики от 21 июля 2003 года № 312, зарегистрированными в Министерстве юстиции Кыргызской Республики 8 августа 2003 года. Регистрационный номер 84-03. (Прилагается).

Данные правила подготовлены с целью реализации прав населения на свободный выбор группы семейных врачей, обеспечения доступности и гарантированности качественной первичной медико-санитарной помощи в Кыргызской Республике.

Согласно пункту 4.3. вышеуказанного приказа к Группе семейных врачей могут быть приписаны, при наличии документов, удостоверяющих личность: граждане Кыргызской Республики (при условии их проживания на соответствующей территории более трех месяцев) и иные категории граждан, в том числе иностранные граждане, лица без гражданства, беженцы, за которых производится финансирование по подушевому нормативу.

Граждане Кыргызской Республики, не приписанные к ГСВ, иностранные граждане, лица без гражданства, беженцы, не имеющие полисов обязательного медицинского страхования, могут получать первичную медико-санитарную помощь после их регистрации в ГСВ, на платной основе, по прейскуранту цен, утвержденному в установленном порядке.

2. Наличие или отсутствие у внутреннего мигранта прописки не влияет на объем и виды медико-санитарной помощи, оказываемых организациями здравоохранения, предоставляющими стационарную медицинскую помощь.

Заместитель министра

Подпись

М. Каратаев

Приложение 5



Американский
Университет в
Центральной Азии

Центр
Социальных
Исследований



Г-н Дегенбаев Т. И.,
начальник
ГУВД г. Бишкек
Бишкек, Кыргызстан

25 июля 2008 г.

Уважаемый Таалайбек Исмаилбекович!

Центр социальных исследований (www.src.auca.kg) при Американском университете в Центральной Азии проводит исследование под названием «Внутренние мигранты КР: проблемы временной/постоянной регистрации и пути их решения». Целями данного исследования являются изучение существующих процедур, регламентирующих вопросы внутренней и постоянной регистрации граждан КР, прибывающих в гор. Бишкек, выявление проблемных зон и предложение возможных вариантов для улучшения ситуации в этой сфере.

Для выявления полной картины по проблематике данного исследования просим Вас и Ваше управление предоставить информацию о количестве официально зарегистрированных граждан Кыргызской Республики в г. Бишкек по временной прописке на 1 июля 2008 года.

Заранее благодарим Вас за информацию,

С уважением,

Подпись

Аида Алымбаева,
директор
Центра социальных исследований,
Американский университет в Центральной Азии
Тел. 66-40-89
www.src.auca.kg

205 Abdumomunova, Room 234 720040 Bishkek, Kyrgyzstan
Tel: +(996 312) 664089 Fax: +(996 312) 663201
E-mail: src@mail.auca.kg, www.src.auca.kg

Кыргыз Республикасы
**БИШКЕК ШААРДЫК
ИЧКИ ИШТЕР БАШКЫ
БАШКАРМАЛЫГЫ**



Кыргызская Республика
**ГЛАВНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
ГОРОДА БИШКЕК**

The Kyrgyz Republic

BISHKEK CHIEF DEPARTMENT OF INTERNAL AFFAIRS

720332, г. Бишкек
ул. Токтогула, 64 «а»

29 августа 2008 г.

№.16/8-8349

**Центр социальных исследований,
Американский университет
в Центральной Азии**

При этом направляем вам сведения о гражданах Кыргызской Республики, зарегистрированных временно талонами «БИ», прибывших в г. Бишкек из других регионов.

Приложение: на 1 листе

**Заместитель начальника
полковник милиции**

Подпись

Б. Нурманбетов

**Регистрация граждан Кыргызской Республики
БИ за 7 месяцев 2008 года**

№	СТРАНЫ	Июль
1	Ошская область	726
2	Джалал-Абадская область	793
3	Нарынская область	446
4	Талаская область	357
5	Чуйская область	447
6	Баткенская область	417
7	Иссык-Кульская область	511
8	г. Бишкек	106
9	США	8
10	ФРГ	37
11	Канада	1
12	Казахстан	36
13	Россия	170
14	Др. страны	25
	Итого	4080

Начальник ОПВК ГУВД г. Бишкек
подполковник милиции

Подпись

С. Бузурманкулова

Удугбек Азимов, Таалайбек Азимов

**Пути преодоления дискриминации внутренних
мигрантов в Кыргызской Республике**

Анализ и рекомендации

Редактор *Л. Челнокова*

Подписано в печать 06.04.09
Формат 60 x 84 $\frac{1}{16}$ Офсетная печать. Объем 4,0 физ. печ. л.

Тираж 150 экз.

Выпущено в ОсОО «Албино ЛТД»
г. Бишкек, ул. Тыныстанова, 96

