

Центральная Азия

ИССЛЕДОВАНИЯ
Факторы для определения политики

Новостройка на окраине Бишкека.
Автор: К. Хэтчер

Упрощение процедуры прописки: понимание преимуществ внутренней миграции



Описанные тематические исследования проводились в Кыргызстане.

Стратегическое сообщение

- Внутренняя миграция способна повысить уровень жизни граждан, укрепить экономическое положение городов, а также содействовать развитию небольших сельских районов за счет денежных переводов и связей между городами.
- В Кыргызстане паспортно-регистрационная система (часто называемая пропиской), регулирующая внутреннюю миграцию, в настоящее время неэффективна для правительства и дискриминационна по отношению к внутренним мигрантам, ограничивая их социальные, экономические и политические права.
- Упрощение существующей паспортно-регистрационной системы, приведение в соответствие противоречивых моментов в законодательстве и введение электронной системы предоставят правительству эффективный ресурсный инструмент планирования, который также обеспечит доступ к основным государственным услугам для внутренних мигрантов.

- Внутренняя миграция имеет потенциал не только улучшения жизнедеятельности отдельных мигрантов, но и приобретает все большее признание своей роли в содействии более широкому экономическому росту во многих странах. Несмотря на эти позитивные аспекты, государство продолжает ограничительную практику, препятствующую внутренней миграции, в ущерб внутренним мигрантам. Ярким примером является регистрация населения в Кыргызстане. В то время, как система регистрации имеет потенциал для выполнения эффективной роли бюджетного планирования для правительства, в существующем виде она не может выполнять эти функции, ограничивая при этом права внутренних мигрантов.

Внутренняя миграция: положительный аспект

- В Докладе о развитии человека на 2009 (ПРООН, 2009) отмечено общее число внутренних мигрантов, что составляет около 740 млн. человек. Эта цифра почти в четыре раза превышает число международных мигрантов. Как и международные мигранты, внутренние мигранты обычно переезжают в поисках лучшей оплаты труда, с целью получения образования или медицинского обслуживания. Кыргызстан не является исключением. Большое количество мигрантов переехали из сельской местности в города,

особенно Бишкек (столицу Кыргызстана и экономический центр).

Политики все чаще признают, что внутренняя миграция имеет больший потенциал для сокращения бедности и содействия экономическому росту, чем международная миграция (Др. Дэшингар, 2006; ПРООН, 2009).

Урбанизация – как результат внутренней миграции – воспринимается не только как неизбежная, но и как мощная составляющая экономического роста, являющаяся выгодным аспектом для экономики, обмена знаниями и идеями, а также фондом квалифицированной рабочей силы (Всемирный банк,

Подробные примеры

Женщина, арендующая магазин в новостройке Бишкека

Фарида с мужем переехала в Бишкек из южной Джалал-Абадской области четыре года назад в поисках работы. Изначально она с мужем арендовала небольшой дом в новостройке, но в конечном итоге собственник потребовал назад право на свое имущество. Фарида теперь спит на полу магазина, который она арендует и где работает. Она не может получить регистрацию в Бишкеке, так как не имеет официального адреса. Местная школа не примет ее четверых детей, потому что она не зарегистрирована в Бишкеке. В связи с этим все дети вынуждены жить с родственниками в Джалал-Абаде. Фарида не может получать алименты в Бишкеке из-за отсутствия регистрации в городе. Власти города Джалал-Абад также отказали ей в предоставлении алиментов, в виду того, что она проживает в Бишкеке в течение четырех лет и не имеет никакой собственности в Джалал-Абаде (Хэтчер, в процессе подготовки).

Семья, живущая в незаконной новостройке Бишкека

Умут живет в незаконной новостройке Бишкека. Она переехала туда с мужем и двумя детьми в 2006 году. Их семья не могла позволить себе платить арендную плату за квартиру в городе. Умут и ее муж не в состоянии получить регистрацию по месту жительства из-за нелегального статуса поселения. Данное обстоятельство усложнило доступ к школьному образованию для их детей, но в конечном итоге эта проблема была решена посредством личных связей и неофициальных платежей (Хэтчер, в процессе подготовки).

- 2009). Внутренняя миграция также связывает сельские районы с городами, в частности, посредством потока денежных переводов от внутренних мигрантов, работающих в городах, своим семьям, проживающим в сельской местности, чему имеются подтвержденные цифрами доказательства.
- **Ограничения внутренней миграции**
- Система регистрации используется правительствами во всем мире с целью подсчета населения и записи подробной информации о гражданах, проживающих на территории той или иной страны (с указанием их местонахождения). Правительство должно знать, сколько людей проживает в определенном регионе для того, чтобы эффективно распределять государственные средства и ресурсы. Подобная система регистрации подразумевает также уведомление физическими лицами государственных органов о любых изменениях их материального положения, а правительство, в свою очередь, должно гарантировать честный и открытый процесс уведомления (ОБСЕ, 2009).
- Около трети стран отмечают наличие барьеров для внутренней миграции; Кыргызстан является одной из таких стран (ПРООН, 2009).
- Существующая паспортно-регистрационная система (ранее и до сих пор широко известная, как прописка) является неэффективной для правительства и ограничивает права внутренних мигрантов. В то время как способность перемещаться с одного места на другое в стране не ограничено, проблемы возникают, когда внутренние мигранты прибывают на новое место, где они должны пройти бюрократический процесс регистрации по новому месту жительства или месту временного пребывания с местными властями (в центре обслуживания населения). Для мигрантов

регистрация обязательна, если они хотят по их новому месту жительства получить доступ к различным государственным услугам, таким как образование, здравоохранение и социальные услуги. Мигранты также могут голосовать только там, где они официально зарегистрированы.

Проблемы и пути их решения

Съемные квартиры и новостройки

Внутренние мигранты, проживающие в Бишкеке, обычно арендуют жильё и/или живут в одной из недавно построенных новостроек. Некоторые новостройки являются «незаконными» и поэтому официально не могут быть частью города. Те мигранты, которые арендуют жильё или живут в незаконных новостройках, сталкиваются с трудностями подтверждения адреса места проживания для регистрации в местных органах власти в городе. Жители, проживающие в незаконных новостройках Бишкека, не имеют признанного юридического права на землю, где находится их имущество, и таким образом не могут получить регистрацию, так как адрес не является официально признанным.

Внутренние мигранты, которые арендуют недвижимость, зачастую, избегая какого-либо официального договора, имеют неофициальную договоренность с собственником для того, чтобы не было никаких доказательств для налогооблагаемого источника дохода. Владельцы недвижимости также часто выражают опасение, что официально зарегистрированный арендатор сможет претендовать на часть собственности на имущество. В связи с этим собственник имущества редко соглашается регистрировать арендатора, за исключением родственных связей (например, члены семьи).

Внутренние мигранты, которые арендуют недвижимость или живут в незаконных новостройках, часто не имеют регистрацию в органах, осуществляющих регистрационный учет граждан. Это создает проблемы, как для внутренних мигрантов, так и для правительства. Внутренние мигранты официально не имеют доступа к основным государственным услугам и не могут голосовать в Бишкеке, в то время как правительство не владеет информацией о реальном количестве людей, проживающих в конкретных областях Кыргызстана и, следовательно, не может эффективно распределять бюджет и государственные средства.

Правительству следует рассмотреть вопрос о внутренних мигрантах, которые арендуют и/или живут в одной из незаконных новостроек Бишкека. Те внутренние мигранты, которые арендуют жильё, должны быть зарегистрированы по адресу, где они проживают без необходимости получения разрешения от собственника имущества. Хотя жители незаконных новостроек не имеют официально признанной собственности, в статье 16 п.4 Закона Кыргызской Республики «О внутренней миграции» (2002 г.)



Люди, стоящие в очереди в местном отделе регистрации паспортов в Бишкеке.
Автор: К. Хэтчер

говорится, что граждане без «постоянного места жительства», могут зарегистрироваться в органах местной власти по адресу, где они фактически проживают. Данный пункт должен «работать», чтобы позволить жителям, живущим в незаконных новостройках города, получить регистрацию в органах местной власти.

Противоречащие друг другу законы

Противоречия между различными законодательными актами, связанными с системой регистрации, могут повлечь за собой коррупцию и подорвать эффективность закона. Закон КР «О внутренней миграции» (2002 г.) четко определяет обязательства от имени трудящихся и государства, однако имеет противоречия с другими законами, постановлениями и указами. Например, в то время как Закон КР «О внутренней миграции» (2002 г.) требует от внутреннего мигранта представить три документа для того, чтобы зарегистрировать свой новый адрес, другие законодательные акты, требуют больше. На самом деле, местные административные органы запрашивают до 12 разных документов, что делает процесс регистрации обременительным для внутренних мигрантов (см. фотографию 3).

Обширные и бессистемные рамки других законодательных актов подрывают эффективность и прозрачность Закона КР «О внутренней миграции» (2002 г.). Со стороны правительства также должны быть приняты решения в отношении необходимости упрощения регистрации для доступа к определенным государственным услугам. При простой и прозрачной системе регистрации у правительства не будет никаких причин требовать от людей, чтобы они были должным образом зарегистрированы для получения государственных услуг; они сами будут это делать без принуждения.

Бумажная бюрократия

Существующая паспортно-регистрационная система требует многочисленных документов, несогласованных на национальном уровне, в связи с отсутствием системы базы данных. Это, в свою очередь, может создать проблемы неточ-



Предлежащая территория многоквартирных домов в Бишкеке, где многие жители снимают жилье. Автор: К. Хэтчер

ных и отсутствующих данных. Внутренние мигранты вынуждены проходить многочисленные инстанции для получения различных документов и, при переезде на постоянное место жительства, должны пройти процедуру снятия с регистрационного учета по месту жительства (своего прежнего места жительства) что также является трудоемкой и не бесплатной процедурой. При этом снятие гражданина с регистрационного учета по месту жительства должно осуществляться не самим лицом, а органами регистрационного учета. Закон КР «О внутренней миграции» не предусматривает такой обязанности для лица. Однако, на практике происходит обратное.

Государственная регистрационная служба (ГРС) при Правительстве Кыргызской Республики (государственная организация, ответственная за реализацию паспортно-регистрационной системы) должна следовать существующим рекомендациям по внедрению электронного реестра населения (ОБСЕ, 2012). Централизованная электронная система упростит процесс регистрации для внутренних мигрантов, например, устранив необходимость снятия с учета с прежнего места жительства. Электронная система также будет обеспечивать правительство более точными и полезными данными для планирования.



Вход на рынок «Дордой», один из больших рынков г. Бишкек, на территории которого работают многие внутренние мигранты. Автор: К.Хэтчер

Определения

Внутренняя миграция: Передвижения населения в пределах той или иной страны, как правило, измеряется областными, районными или муниципальными границами (ПРООН, 2009).

Система регистрации: Именуемая *пропиской* в советское время и до сих пор используемая под этим названием в Кыргызстане – система, требующая от граждан регистрации места жительства в органах государственной власти. Затем эта информация используется в планировании и предоставлении государственных услуг населению. Зарегистрированное по адресу места жительства физическое лицо имеет «право голоса, доступ к образованию и здравоохранению, и право на получение социальных услуг или пенсии» (ОБСЕ, 2009).

Новостройка: «Новое поселение» – это стихийное поселение, расположенное на периферии города. Большинство «незаконных» новостроек Бишкека менее десяти лет.



Крэг Хэтчер, MSc
 Докторант
 Университет Цюриха,
 Швейцария
 Craig.hatcher@geo.uzh.ch



Асылгуль Балыбаева,
 Дипломированный Юрист
 Старший юрист
 Правовая клиника «Адилет», г. Бишкек,
 Кыргызстан
 asylbalybaeva@yahoo.com

Факторы для определения политики
 Факторы для определения политики обеспечивают основные научные аспекты Программы NCCR Север-Юг по важным вопросам развития. Аналитические заметки предлагают информацию на такие темы, как управление, конфликты, жизнеобеспечение, глобализация, санитария, здоровье, природные ресурсы и устойчивость в доступной форме. Факторы для определения политики и дополнительную информацию по исследованиям смотрите на сайте: www.north-south.unibe.ch

Результаты исследований NCCR Север-Юг

Внутренняя миграция выгодна

Внутренняя миграция может восприниматься, как утечка ресурсов из регионов (особенно в Бишкек), однако именно внутренние мигранты способствуют более широкому экономическому росту страны. Они не только приобретают средства к существованию, но, отправляя денежные переводы своим семьям, проживающим в сельской местности, они также способствуют развитию сельских регионов страны. Внутренняя миграция также укрепляет городскую экономику, является выгодным аспектом для экономики в целом, обмена знаниями и идеями, а также фондом квалифицированной рабочей силы.

Паспортно-регистрационная система

Упрощенная паспортно-регистрационная система должна: (1) предоставлять полезные статистические данные правительству для эффективного планирования бюджета, тем самым снижая слишком активное использование ресурсов в городах, таких как Бишкек; (2) обеспечить внутренних мигрантов упрощенным доступом к государственным услугам по месту их проживания. Иначе такие лица получают доступ к государственным услугам незаконным путем, коррупционным способом либо вообще лишаются данного доступа.

Вступление в процесс/ Необходимые изменения

Упрощение существующей паспортно-регистрационной системы должно удовлетворять трем основным требованиям: (1) арендаторы смогут получать регистрацию по месту фактического проживания, исключая необходимость в получении разрешения со стороны собственника, а собственники имущества (жители «незаконных» новостроек) – получить официальную регистрацию своего имущества в органах государственной власти, (2) противоречивые законы, касающиеся системы регистрации, должны быть согласованы таким образом, что система будет простой, открытой и прозрачной, и (3) электронная система регистрации внутренних мигрантов должна способствовать предоставлению полной и достоверной информации для государственного планирования.

Дополнительная литература

П. Дэшингар 2006. *Внутренняя миграция, бедность и развитие в Азии*. Документ, представленный на Азии 2015: Содействие экономическому росту, искоренению бедности. Лондон, март 2006. С 19 апреля 2013 года доступно на сайте: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5669.pdf>; accessed 19 April 2013.

К. Хэтчер. На стадии подготовки. *Преобразование города, превращая права: постсоциалистические изменения, внутренняя миграция и прописка в Бишкеке, Кыргызстан* [NCCR Север-Юг, кандидатская диссертация]. Цюрих, Швейцария: Университет Цюриха.

ОБСЕ [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе]. 2009. *Руководство по регистрации населения*. Варшава: Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ.

ОБСЕ [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе]. 2012. *Кыргызская Республика: Оценка по перспективам создания реестра населения*. Варшава: Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ.

С. Тиме, А. Джимире, Г. Гурунг 2009. *Создание более безопасной миграции*. Фактические данные для руководителей № 2, май 2009. Берн, Швейцария: NCCR Север-Юг.

ПРООН [Программа развития ООН]. 2009. *Резюме: Доклад о развитии человека на 2009: Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие*. Нью-Йорк, США: ПРООН. С 19 апреля доступно на сайте: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Summary.pdf; accessed 19 April 2013.

Всемирный банк. 2009. *Доклад о мировом развитии на 2009: Новый взгляд на экономическую географию*. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.

Национальный Центр компетенции в области научных исследований (NCCR) Север-Юг - это всемирная исследовательская сеть, включающая шесть партнерских организаций в Швейцарии и 140 университетов, исследовательских институтов и организаций по развитию в Африке, Азии, Латинской Америке и Европе. Около 350 ученых по всему миру вносят свой вклад в работу NCCR Север-Юг.

Региональный координационный офис:

Мира Арынова
 NCCR Север-Юг
 Токтогула, 138
 Бишкек, Кыргызстан
 mira.arynova@uccentralasia.org
www.nccr-central-asia.org

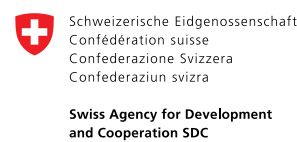
Данное издание:

Редактор: Пол Нэти
 Редактор серии: Мира Арынова
 Дизайн: Симон Куммер
 Отпечатано в издательском доме Аль-Салам

Авторы выражают признательность следующим организациям за поддержку в подготовке данной аналитической заметки



Программа NCCR Север-Юг со-финансируется Швейцарским Национальным Научным Фондом, Швейцарским Управлением по Развитию и Сотрудничеству и партнерскими организациями. Точка зрения, выраженная в «Факторах для определения политики» указанным автором, необязательно отражает мнение финансирующих сторон, всей сети NCCR Север-Юг или других организаций.



Цитирование: Хэтчер К, Балыбаева А. 2013. *Упрощение процедуры прописки: понимание преимуществ внутренней миграции*. Серия факторов для определения политики, Региональное издание Центральной Азии, №8, ред. Мира Арынова. г. Бишкек, Кыргызстан: NCCR Север-Юг.