

УДК 342.721:325.1 (575.2) (04)

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ,
РЕГУЛИРУЮЩИЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА СВОБОДУ
ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИИ ГРАЖДАН КЫРГЫЗСТАНА**

Т.К. Исманов – канд. истор. наук, доцент

This article examines legislation regulating human rights on freedom of movement. Analysis of problems and mechanisms of Kyrgyz Republic citizens' registration is given. The author gives certain recommendations.

Ранее существовавший институт прописки фактически изжил себя, поскольку изменилась вся система отношений. Кроме того, Кыргызстан, став частью мирового сообщества и присоединившись к международным актам о правах человека, взял на себя обязательство их выполнять. Поэтому встал вопрос о реформировании системы регистрации в соответствии с международными правовыми стандартами. Самое главное направление реформ – это создание такой системы регистрации, которая не ущемляла бы гражданские права населения, такие, как свобода передвижения и право выбора места жительства.

Однако опыт этой системы показывает, что на практике она незначительно отличается от системы прописки: все тот же штамп в паспорте, целый ряд гражданских прав связан с регистрацией. Опираясь на предложения ОБСЕ и Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), касающиеся необходимости достижения международных стандартов в области прав человека, и ранее проведенные исследования различных аспектов данной проблемы под эгидой Международной организации по миграции (МОМ), Центральное управление по миграции и правам человека разработало проект комплексного изучения внутренней регистрации граждан в Кыргызской Республике¹.

¹ Положение о паспортной системе в Кыргызской Республике (КР) от 17 октября 1994 г.;

Основная идея заключалась в том, чтобы внести в соответствующие государственные инстанции предложения и рекомендации по адаптации системы внутренней регистрации кыргызских граждан к международным стандартам свободы передвижения и выбора места жительства. Первое универсальное положение о праве на свободу передвижения содержится во Всеобщей Декларации прав человека (ВДПЧ)², согласно которой:

- ✓ каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства;
- ✓ каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

Другие положения ВДПЧ также косвенно поощряют право на свободу передвижения, “каждый человек имеет право на жизнь, сво-

Инструкция о порядке применения Положения о паспортной системе в Кыргызской Республике, утвержденная приказом МВД КР №23 от 17 января 1995 г.; Изменения, вносимые в Положение о паспортной системе в Кыргызской Республике, утвержденные Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 ноября 1999 г. №633; Изменения в Инструкцию о порядке применения Положения о паспортной системе в Кыргызской Республике, утвержденные Приказом МВД КР №418 от 20 декабря 1999 г.

² Всеобщая Декларация прав человека. – 1948. – С. 13.

боду и на личную неприкосновенность”¹. Свободу передвижения можно трактовать как неотъемлемую часть права на свободу. Кроме того, Декларация гласит: “Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию”². Нарушение этих прав несовместимо со свободой передвижения, а высылка ущемляет право возвращения в собственную страну.

С тех пор это право в той или иной форме было включено во многие международные конвенции, а также в конституции и законы многих государств.

Наиболее важным обязывающим международным инструментом, оговаривающим право на свободу передвижения, является Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) 1966 г.³ который гласит:

1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свободу выбора места жительства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.

3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья, нравственности населения или прав и свобод других, совместимых с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

¹ Всеобщая Декларация прав человека. – 1948. – С. 3.

² Там же. – С. 9.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) // Факультативный протокол, принятый и открытый для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни, принят и открыт для подписания на 82-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 15 декабря 1989 г. (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша от 12 января 1994 г.) – №1406-ХII.

4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в собственную страну.

Так, право на свободу перемещения не является безоговорочным. Как и ст. 12 МПГПП, ст. 2 Протокола №4 гласит, что это право должно быть сбалансированным по отношению к определенным интересам государства: национальной безопасности, общественной безопасности, поддержанию “общественного порядка”, предотвращению преступлений, защите здоровья и морали и, наконец, защите прав и свобод других людей. Тем не менее, возможность государства устанавливать такие ограничения оговаривается требованием, что они должны быть “обеспечены законом”⁴, которое имеет очень важное значение для исключения административного произвола.

К другим обязывающим международным инструментам, в которые включено это право, относится и Международная конвенция по ликвидации всех форм расовой дискриминации⁵, ст. 5 которой обязывает все страны-участницы: “...запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения”, в особенности в отношении осуществления следующих прав:

а) гражданских;

б) права на свободу передвижения и проживания в пределах государства;

в) права покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну”.

Свобода передвижения внутри страны заключается в праве каждого лица, законно находящегося на территории какой-либо страны, свободно перемещаться по этой территории без помех и необходимости запрашивать особое разрешение властей. Право на свободу перемещения внутри страны (ст. 14 п. 3) является

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах. – С. 12, 2.

⁵ Международная Конвенция по ликвидации всех форм расовой дискриминации от 7 марта 1966 г. Кыргызская Республика присоединилась Законом от 26 июля 1996 г. – С. 5.

ся основным составляющим элементом свободы, который укрепляет способность индивидуума к выбору собственного образа жизни и собственных связей. Данное право включает также свободу “выбора места пребывания и жительства”¹.

Срок пребывания, длительность которого обязывает граждан, выбывших с постоянного места жительства в пределах территории государства, встать на регистрационный учет по месту пребывания в Кыргызстане до 6 месяцев без выписки с постоянного места жительства; свыше 6 месяцев с выпиской с постоянного места жительства.

В Кыргызстане органами регистрационного учета являются органы внутренних дел и органы местного самоуправления, которые устанавливают ограничения в выборе места жительства на основании положений, в которых определен перечень документов, удостоверяющих личность, и которые необходимо представить для регистрации:

- паспорт (удостоверение личности);
- свидетельство о рождении;
- справка, выданная военными частями и военными учреждениями;
- военный билет.

В Кыргызской Республике к этим документам относят также справку об освобождении из мест лишения свободы.

Положением о паспортной системе в КР предусмотрен срок, за который должностные лица паспортно-визовой службы должны зарегистрировать граждан – 3 дня, по месту жительства – 7 дней.

Согласно Положению о паспортной системе республики, за регистрацию взимается госпошлина в размере, установленном законодательством.

Проведенный анализ показывает, что система регистрации обязывает граждан регистрироваться по месту жительства и пребывания, устанавливает сроки регистрации.

Конституция Кыргызской Республики (ст. 12 п. 3) гласит, что ратифицированные Кыргызской Республикой “международные договоры и соглашения... и нормы междуна-

¹ Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” // Эркинтоо. – 2007. – 16 января.

родного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики”². Так, для Кыргызстана, ставшего участником не только Всеобщей Декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, но и Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции о правах ребенка, эти международные договоры стали источниками, регулирующими право на свободу передвижения³.

В соответствии с этим закон строго регламентирует основания для выезда и отказа в выдаче заграничного паспорта. В первую очередь, эти основания связаны с государственной тайной. Так, право на выезд может быть временно ограничено в случаях, если гражданин при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии со ст. 292 УК КР и Законом о государственных секретах⁴, заключил трудовой договор (кон-

² Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” // Эркинтоо. – 2007. – 16 января.

³ Всеобщая Декларация прав человека; Международный пакт о гражданских и политических правах // Факультативный протокол, принятый и открытый для подписания ратификации и присоединения резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша от 12 января 1994 г. №1406-ХII); Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Нью-Йорк от 7 марта 1966 г. См. также Международную Конвенцию от 30 ноября 1973 г. “О пресечении преступления апартеида и наказания за него” (Кыргызская Республика присоединилась Законом от 26 июля 1996 г. №48); Конвенция о правах ребенка, г. Нью-Йорк от 20 ноября 1989 г. В редакции Поправки от 12 декабря 1995 г.; Факультативный протокол от 25 мая 2000 г. к настоящей Конвенции, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии; Факультативный протокол от 25 мая 2000 г. к настоящей Конвенции, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша от 12 января 1994 г. – №1402-ХII).

⁴ Закон КР “О защите государственных секретов” от 14 апреля 1994 г. – С. 5. – Ч. 3.

тракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Кыргызской Республики, при условии, что срок ограничения не может превышать пять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями, до истечения срока ограничения, установленного трудовым договором (контрактом) или в соответствии с законодательством.

По другим основаниям право на выезд временно ограничивается, если гражданин:

- ↳ призван на военную службу или направлен на альтернативную службу, до окончания военной службы или альтернативной гражданской службы;
- ↳ задержан по подозрению в совершении преступления либо привлечен в качестве обвиняемого, до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;
- ↳ осужден за совершение преступления, до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания;
- ↳ уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, до исполнения обязательств, либо до достижения согласия сторонами;
- ↳ сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда из Кыргызской Республики, до решения вопроса в срок не более одного месяца органом, оформляющим такие документы.

Действующие права и свободы в КР (ст. 13 п. 1) “определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти, органов местного самоуправления, защищаются судом”¹.

К основным законам КР, определяющим право на свободу передвижения, относится закон “О внешней миграции”².

22 ноября 1999 г. в Положение о паспортной системе были внесены изменения, согласно которым регистрационный учет по месту пребывания и месту жительства в пределах КР

устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Анализ показывает, что значительная часть населения по тем или иным причинам не соблюдает правил паспортной системы. Как следствие, многие из них не пользуются своими правами. Положение о паспортной системе в Кыргызской Республике восполнило пробелы и сняло ряд ограничений. Так, изменения касаются понятия “место пребывания” и “место жительства”.

Местом пребывания является место, где гражданин временно проживает: гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, больница, туристическая база, общежитие, иное подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом постоянного жительства гражданина.

Местом жительства является место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает по определенному месту жительства: жилой дом, квартира, специализированные дома (гостиница-приют, специальный дом для инвалидов, ветеранов, общежития). Данное определение понятия “место жительства” полностью совпадает с содержанием ст. 55 Гражданского кодекса КР. Как видно из данного определения, понятие “место жительства” связывают с жилым помещением. Наличие жилого помещения подтверждается фактом регистрации гражданина органами внутренних дел. Новшеством также стала возможность установления Правительством КР ограничений в выборе места жительства в отдельных местностях КР. Стоит отметить прогрессивный момент конкретизации определения “отдельные местности” – в пограничной зоне, в закрытых военных городках, закрытых административно-территориальных образованиях, зонах экологического бедствия, на отдельных территориях в населенных пунктах, где в случае опасности распространения массовых инфекционных заболеваний и отравления людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности на территориях, где введено чрезвычайное или

¹ Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” // Эркинтоо. – 2007. – 16 января.

² Закон КР “О внешней миграции” от 17 июля 2000 г. – №61. – Бишкек, 2002. – С. 6–29.

военное положение¹. Пункт 41 нового Положения о паспортной системе закрепляет право на регистрацию независимо от размера жилой площади граждан КР.

Однако подобное снятие ограничений требует приведения в соответствие статей Жилищного кодекса с Положением. Более того, это изменение должно распространяться на всех граждан без исключения, которые в соответствии с Конституцией КР (ст. 33) имеют неотъемлемое право на жилище². Думается, что опасения о перенаселении жилого помещения, из-за которого была установлена санитарная норма, не имеют серьезных оснований. Оплата коммунальных услуг по количеству зарегистрированных в помещении лиц станет естественным сдерживающим фактором. Таким образом Управлением паспортно-визовой службы МВД КР был внесен ряд положительных изменений.

Исходя из перечня нарушений Положения о паспортной системе в КР, за которые предусмотрена ответственность, одно из основных прав человека – право на труд – напрямую зависит от наличия регистрации. С одной стороны, Трудовой кодекс запрещает ограничение в трудовых правах или получение каких-либо преимуществ в их реализации в зависимости от пола, расы, места жительства и других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника и результатами его труда³ и не устанавливает никаких ограничений в связи с регистрацией по месту жительства (ст. 11 п. 1). С другой, Кодекс КР об административной ответственности предусматривает ответственность должностных лиц за прием на работу без регистрации – наложение административного штрафа в размере двух минимальных заработных плат⁴.

¹ Садиев К.С., Исманов Т.К., Мамбеталиев И.С., Мецгеряков Ю.В. Комментарий к закону “О государственной границе КР”. – Бишкек, 2005. – С. 56–63.

² Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” // Эркинтоо. – 2007. – 16 января.

³ Трудовой кодекс КР от 4 октября 1997 г.

⁴ Кодекс об административной ответственности от 29 октября 1998 г.

То же действие, совершенное повторно в течение года после применения мер административного взыскания, влечет наложение административного штрафа в размере трех минимальных заработных плат. Вследствие этого, гражданин, не состоящий на регистрационном учете, ограничивается в праве на труд, что противоречит как Конституции КР, так и содержанию основных прав и свобод человека. Сам факт приема на работу лишь при наличии регистрационного штампа в паспорте выступает в качестве дискриминационного признака.

Социальное обеспечение также тесно связано с проблемой регистрации. Например, Закон Кыргызской Республики “О содействии занятости населения” (ст. 4), определяющий правовые, социально-экономические и организационные гарантии реализации конституционных прав человека на получение работы в условиях рыночной экономики, призван создать условия, обеспечивающие занятость населения с учетом норм Конституции Кыргызской Республики и международного права⁵. Наличие или отсутствие регистрации по месту жительства к критериям непризнания граждан безработными не отнесено. Однако, согласно тому же закону, а также Трудовому кодексу КР⁶, регистрация безработных в Кыргызстане осуществляется по месту постоянного жительства (прописки) городскими, районными, региональными службами занятости, их отделениями при личном обращении безработного.

Положением о паспортной системе установлено, что регистрация граждан в качестве ищущих работу осуществляется органами государственной службы занятости населения по месту постоянного жительства граждан со дня их личного обращения со всеми необходимыми документами.

Согласно Конституции КР (ст. 33), граждане Кыргызской Республике имеют право на жилище. В действующем же Кодексе КР об административной ответственности, проживание граждан без регистрации и разрешение проживания без регистрации рассматриваются как административные проступки.

⁵ Закон КР “О содействии занятости населения” от 30 июля 1998 г.

⁶ Трудовой кодекс КР. – 1998. – С. 556.

Реализация избирательного права кыргызских граждан также связана с институтом регистрации. Согласно ст. 21 Кодекса о выборах КР, основанием для включения гражданина Кыргызской Республики в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт его постоянного или преимущественного проживания, а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, законодательством КР, также временного проживания на территории этого участка¹.

Несомненно, прописка граждан к призывным участкам и набор в армию осуществляется в первую очередь посредством регистрации по месту жительства². Что касается судебной защиты всех прав и свобод граждан КР, то ее реализация так или иначе связана с регистрацией по месту жительства (пребывания).

Таким образом, согласно нормативным актам и практике их применения, место жительства как факт, с которым связываются юридические последствия, реально определяется не самим гражданином, а соответствующим органом внутренних дел. И, как следствие, отсутствие регистрации по месту жительства лишает гражданина КР участия в выборах.

Большим достижением в устранении части препятствий реализации данного права стал Указ Президента Кыргызской Республики “О мерах по либерализации визового режима для иностранных граждан и выезда граждан Кыргызской Республики за границу” от 2 августа 1999 г. УП №195. Этим указом с 1 октября 1999 г. отменен разрешительный порядок выезда граждан Кыргызской Республики за границу. Паспорта граждан КР, оформленные для выезда за границу, являются действительными в течение 5 лет, гражданам не требуется специальное разрешение для выезда из Кыргызстана.

Более того, как закреплено Законом Кыргызской Республики “О гражданстве”³, “ни один гражданин Кыргызской Республики не

может быть лишен своего гражданства и права изменить свое гражданство”. В частности, проживание гражданина КР за ее пределами само по себе не влечет прекращения гражданства Кыргызской Республики. В то же время, лица, нарушившие требования Положения о паспортной системе в Кыргызской Республике, несут ответственность в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке, а также по межгосударственным соглашениям:

- предоставления гражданами не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации;
- проживания без паспорта или без регистрации;
- разрешения лицами, ответственными за соблюдение положения о паспортной системе в КР, проживания граждан без паспорта или по недействительным паспортам или без регистрации, равно разрешения проживания в занимаемых ими помещениях лиц без паспортов, без регистрации;
- приема должностными лицами на работу граждан без паспорта или без регистрации;
- нарушения правил въезда в пограничную зону, а также правил проживания и регистрации в ней, порчу паспорта или утрату;
- незаконное изъятие должностными лицами паспорта у граждан;
- нарушения должностными лицами и гражданами Кыргызской Республики установленного порядка пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства.

Таким образом, проведенный анализ показал острую необходимость реформирования национального законодательства:

1. Нормативные акты Кыргызской Республики, регламентируя и ограничивая конституционное право граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах КР, нарушают право граждан КР, особенно экономических мигрантов и внутренне перемещенных лиц, на свободу выбора места жительства.

2. Существующая система регистрации негативно влияет на реализацию практически всех прав человека.

3. Отсутствие закона, регулирующего данный круг вопросов, противоречит как Конституции Кыргызской Республики, так и нормам международного права.

¹ Комментарий к Кодексу о выборах в КР. – Бишкек, 2004. – С. 21.

² Закон КР “О всеобщей воинской обязанности граждан КР” от 16 декабря 1992 г.

³ Закон Кыргызской Республики “О гражданстве” от 18 декабря 1993 г. №1333-ХП (в редакции Закона КР от 25 июля 2002 г.). – Бишкек, 2002.

4. Разработка нового положения об адресном бюро, устанавливающим строгие правила выдачи информации, соответствующие принципу соблюдения прав человека на тайну частной жизни. Компьютеризирование системы регистрации.

5. Упразднение ст. 387 Кодекса об административных правонарушениях, устанавливающей ответственность должностных лиц за прием на работу без регистрации.

6. Снятие ограничения для регистрации по месту жительства, установленного санитарной нормой. Упразднить ст. 44 Жилищного кодекса.

7. Введение активной регистрации избирателей: списки избирателей составляются по

результатам добровольных обращений для внесения в список избирателей в установленный законом срок.

8. Обеспечение соответствия национального законодательства с Конституцией КР и соответствующими международными нормами и стандартами.

9. Создание общего государственного регистра, содержащего всю необходимую информацию проживания для исполнения государством своих обязанностей, касающихся распределения социальных благ в существующих переходных системах.