

УДК 342.721:325.1 (575.2) (04)

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ
ПРАВО ГРАЖДАН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ**

К.С. Садиев – канд. юрид. наук

The problems of citizen rights protection on freedom of movement are considered together with international legal acts regulating migration processes.

Право на свободу передвижения, являясь одним из фундаментальных человеческих прав, находит свое выражение в разнообразных инструментах, относящихся к правам человека и его гуманитарной защите.

Первое универсальное положение о праве на свободу передвижения содержится во Всеобщей декларации прав человека¹. Согласно этому документу каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства; покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Другие положения Всеобщей декларации прав человека также косвенно поощряют право на свободу передвижения. Так, ст. 3 настоящей декларации гласит, что “каждый человек имеет право на жизнь, свободу и на личную неприкосновенность”.

Свободу передвижения можно трактовать как неотъемлемую часть права на свободу. Кроме того, ст. 9 декларации гласит: “Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию”. Нарушение этих прав несовместимо со свободой передвижения, а высылка ущемляет право возвращения в собственную страну. 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)², в котором записано: каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора места жительства; каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную; упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены нормативными актами и необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимых с признаваемыми в настоящем пакте другими правами; никто не может быть произвольно лишен права на въезд в собственную страну.

К другим обязывающим международным инструментам, в которые включено это право, относится и Международная конвенция по ликвидации всех форм расовой дискриминации. Ст. 5 настоящей конвенции обязывает все стра-

¹ Всеобщая декларация прав человека принята Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. (Ст. 13).

² Международный пакт о гражданских и политических правах принят Генеральной ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. (Ст. 13).

ны-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: права на свободу передвижения и проживания в пределах государства; право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну".

Анализ норм современного международного права позволяет сделать вывод, что право на свободу передвижения включает: свободное перемещение внутри страны, выезд из любой страны и въезд в собственную страну. Свобода передвижения внутри страны заключается в праве каждого лица, законно находящегося на территории какой-либо страны, свободно перемещаться по ее территории без помех и необходимости запрашивать особое разрешение властей. Право на свободу перемещения внутри страны является основным составляющим элементом свободы, который укрепляет способность человека к выбору собственного образа жизни и собственных интересов. Данное право включает в себя также свободу выбора места жительства, расширенное толкование которого было сделано одним из международных экспертов по правовым вопросам, следующим образом: "любой человек законно находящийся в пределах территории данного государства может выбирать, где он желает проживать...".

Интересен опыт европейских стран в этом отношении. Внутреннее решение вопросов, связанных со свободой передвижения, обусловлено восприятием этого права как совершенно естественного. Общеизвестно, что оно существует до признания его законом. В странах Западной Европы свобода передвижения и выбора места жительства крайне редко были объектами ограничения. И если ограничение свободы передвижения может быть наложено решением суда (для заключенных), для некоторых категорий лиц (военнослужащих, некоторых государственных служащих), то свобода места жительства зависит от административной практики, существующей в разных странах Западной Европы. Практика регистрации граждан по месту жительства в разных странах различна. Существуют *две ее основные разновидности:*

Первая группа – страны, в которых свобода места жительства практически не ограничена какими-либо формальными обязательствами. Например, в Великобритании, где существует наиболее либеральный режим, отсутствует удостоверение личности. Лицо регистрируется местной администрацией по адресу проживания для таких особых целей, как выборы. Подобная система существует в Швеции, где лицо регистрируется по адресу проживания для контроля уплаты налогов. При смене адреса информация о смене места жительства лиц собирается назначенным для этого административным органом на основе информации, полученной от владельцев жилых помещений и других лиц, вовлеченных в процесс найма или посредничество при найме жилья. В этом случае регистрация места жительства или его смены входит в обязанности местных властей, а не самого лица.

Вторая группа – страны, где ставят в обязанность лицу объявлять о своем новом месте жительства и предоставлять определенные документы, подтверждающие его гражданство (удостоверение гражданского состояния). При этом считается, что эта регистрационная процедура необходима для эффективного общественного управления. Например, в Швейцарии свидетельство о происхождении должно всегда сохраняться в органе власти по месту рождения. К этой же группе относится Федеративная Республика Германия. Общий закон о регистрации, вступивший в силу в августе 1980 г., устанавливает обязанность граждан регистрироваться. Если кто-нибудь выезжает на новое место жительства, он должен заявить об этом в регистрирующий орган. Равным образом выезжающий должен сняться с учета и предоставить сведения, необходимые для внесения в регистр.

Для европейских систем регистрации характерно, что аспекты полицейского права и безопасности являются важной составной частью в системе регистрации, однако по отношению к задаче обеспечения гражданам их прав они являются менее значительными. Эти системы лишь создают банк данных, гибкость использования которого не затрудняет жизнь человека при его передвижении по территории государства, при въезде и выезде из него.

Очевидно, что успех европейских систем регистрации заключается, прежде всего, не

только в самом существовании регистров, но и в наличии компьютерной сети, которая обеспечивает работу систем. Ее установление и содержание требует немалых финансовых затрат со стороны государства.

Кроме того, что во многих европейских государствах либеральные системы регистрации установлены национальным законодательством, существуют обязательства и в рамках межгосударственных отношений. В частности, государства-члены Европейского Союза признали необходимость обмена персонализированными данными в целях содействия социально-экономического прогресса. В результате были приняты Директивы Европейского парламента и Совета по внутренней регистрации от 24 октября 1995 г. Директивы устанавливают общие принципы сбора этих данных, их использования и передачи, с точки зрения уважения прав человека, а также обязательства государств-членов привести свое национальное законодательство в соответствии с ними¹.

Каждое государство в течение трех лет после вступления в силу национальных норм и стандартов директив, должно применить их ко всему процессу производства данных. Уже существующие базы данных должны быть приведены в соответствии с новым порядком в течение 12 лет со дня принятия директив.

В каждом государстве определяются общественные органы, контролирующие надлежащее соблюдение новых правил. Эти органы независимы в пределах своей компетенции и имеют следующие права:

- *Доступа* к данным, касающихся регистрационных действий и необходимых для совершенствования выполнения ими своих обязанностей.
- *Вмешательства*: выражение мнения по поводу того или иного производства данных, распоряжение о приостановлении, изменении или уничтожении каких-либо данных.
- *Участия* в рассмотрении дел о нарушении национальных положений, принятых в соответствии с директивами, а также внесения их на рассмотрение судебным органам, действия контролирующих органов могут быть обжалованы в суд. Директивами также

¹ Подробно см.: Кюотин В.Г., Кыдыров Т.Т. Шенгенская система. – Бишкек, 2001. – С. 17–28.

учреждается Рабочая группа по защите прав граждан в процессе производства персонализированных данных. Решения группы носят рекомендательный характер и принимаются простым большинством голосов представителей контролирующих органов.

Значительная часть директив посвящена правам лиц – объектам регистрации. Они имеют не только право доступа к сведениям о себе, но и право возражать против производства этих данных. Например, в случаях первой передачи информации третьим странам или ее использования в целях получения прямой прибыли. Директивы закрепили практику трансграничной передачи данных и регистрации населения, при которой права человека, включая право на свободу передвижения, четко скоординированы с интересами каждого государства, его безопасностью и общественными интересами.

Безусловно, опыт европейских стран прогрессивен. Однако не менее важно изучение самого процесса перехода к таким либеральным системам регистрации. Многие страны СНГ предпринимают шаги в этом направлении. Так, Россия приняла Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах РФ» (25 июня 1993 г.). Подобное закрепление общих принципов прав человека на свободу передвижения не изменила саму суть системы регистрации населения в РФ.

Система регистрации в странах Центральной Азии показала, что в Кыргызстане, Узбекистане, Таджикистане, Туркменистане, а также в Казахстане не соблюден принцип “установления ограничений только законом”. Иными словами, отсутствует закон, определяющий право на свободу передвижения и выбора места жительства. К документам, регулирующим вопросы регистрации по месту жительства и пребывания, относятся положения о паспортной системе², где значится, что граж-

² Положение о паспортной системе в Кыргызской Республике (17 октября 1994 г.); Положение о паспортной системе в Республике Казахстан (5 апреля 1993 г.); Положение о паспортной системе в Республике Таджикистан (15 июля 1997 г.); Положение о паспортной системе в Республике Узбекистан (23 декабря 1994 г.); Положение о паспортной системе в Туркменистане (25 октября 1996 г.).

дане всех пяти государств обязаны зарегистрироваться (прописаться в таких странах, как Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан) по месту постоянного жительства, а также зарегистрироваться по месту пребывания.

Срок пребывания, длительность которого обязывает граждан, выбывших с постоянного места жительства в пределах территории государства, встать на регистрационный учет по месту пребывания варьируется от 3 до 6 месяцев. В Казахстане свыше 3 месяцев; в Кыргызстане – до 6 месяцев – без выписки с постоянного места жительства; свыше 6 месяцев – с выпиской с постоянного места жительства; в Таджикистане – свыше 6 месяцев; в Узбекистане – до 6 месяцев без отметки в паспорте и свыше 6 месяцев – граждане прописываются по месту временного пребывания.

В Кыргызстане и Узбекистане органами регистрационного учета являются органы внутренних дел и органы местного самоуправления. В Таджикистане, Туркменистане и Казахстане регистрация и ее снятие осуществляется только органами внутренних дел.

Положения о паспортной системе республик содержат ограничения в выборе места жительства. Наиболее полный перечень зон, проживание в которых требует особого разрешения, содержится в положениях Кыргызской Республики и Республики Узбекистан. Указанием пограничной зоны в качестве особой местности ограничился Туркменистан.

Перечень документов, которые необходимо предоставить для регистрации, во всех центральноазиатских республиках практически идентичен – меняется лишь форма заявления о регистрации. В Кыргызской Республике (КР) предполагается также наличие у заявителя временного регистрационного талона по определенной форме. Документами, удостоверяющими личность, являются паспорт (удостоверение личности в Республике Казахстан); свидетельство о рождении; справка, выданная военными частями и военными учреждениями; военный билет. В Кыргызстане документом, удостоверяющим личность, считается также и справка об освобождении из мест лишения свободы.

Граждане Кыргызстана, Казахстана, Таджикистана и Туркменистана должны подать

документы для регистрации в семидневный срок со дня начала пребывания (в Кыргызстане для оформления по месту пребывания определен трехдневный срок). Граждане Узбекистана обязаны сдать документы в трехдневный срок. Положением о паспортной системе КР предусмотрен срок, за который должностные лица паспортно-визовой службы должны зарегистрировать граждан в течение трех дней.

Регистрация (прописка) подлежит аннулированию в следующих случаях: предоставление гражданами не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации (прописки); вступление в силу решения суда о выселении из занимаемого жилого помещения граждан или признания их утратившими право пользования жилым помещением. В Казахстане и Таджикистане регистрация будет аннулирована при нарушении не только Положения о паспортной системе этих государств, но и межгосударственных соглашений. Наиболее жесткие меры в отношении нарушителей правил паспортной системы применяются в Туркменистане: за злостные нарушения правил паспортной системы виновные граждане привлекаются к уголовной ответственности в соответствии с законодательством. Согласно Положению о паспортной системе в республиках за регистрацию взимается государственная пошлина в размере, установленном законодательством.

Проведенный анализ показывает, что системы регистрации в странах Центральной Азии имеют много общего. Каждая из систем обязывает граждан регистрироваться по месту жительства и пребывания, устанавливает сроки регистрации, а также административную и даже уголовную (в Туркменистане) ответственность за нарушение установленного порядка.

Установлен перечень нарушений Положения о паспортной системе в КР, за которые предусмотрена ответственность в установленном законодательством порядке: проживание без паспорта или без регистрации; разрешение лицами, ответственными за соблюдение Положения о паспортной системе КР, проживания граждан без паспорта или по недействительным паспортам или без регистрации, равно разрешение гражданами проживания в занимаемых ими помещениях лиц без паспор-

тов, без регистрации; прием должностными лицами на работу без паспорта или без регистрации; нарушение правил въезда в пограничную зону, а также правил проживания и регистрации в ней; нарушение иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка пребывания в КР или транзитного проезда; нарушение должностными лицами и гражданами КР установленного порядка пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства.

В соответствии с перечнем нарушений Положения о паспортной системе в КР, за которые предусмотрена ответственность, одним из основных прав человека признано право на труд, реализация которого напрямую зависит от наличия регистрации. С одной стороны, Трудовой кодекс КР запрещает ограничение в трудовых правах или получение каких-либо преимуществ в их реализации в зависимости от места жительства и других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника и результатами его труда и не устанавливает никаких ограничений в связи с регистрацией по месту жительства¹. С другой стороны, Кодекс КР об административной ответственности предусматривает ответственность должностных лиц за прием на работу без регистрации – наложение административного штрафа в размере двух минимальных заработных плат². То же действие, совершенное повторно в течение года после применения мер административного взыскания, влечет наложение административного штрафа в размере трех минимальных размеров заработных плат.

Вследствие этого, гражданин, не состоящий на регистрационном учете, ограничивается в праве на труд, что противоречит как Конституции КР, так и содержанию международных нормативных актов об основных правах и свободах человека. Сам факт приема на работу лишь при наличии регистрационного штампа в паспорте выступает в качестве дискриминационного признака.

Социальное обеспечение также тесно сопряжено с проблемой регистрации. К примеру, Закон КР “О содействии занятости населения”

от 30 июля 1998 г., 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 права.

Реализация избирательного права кыргызских граждан также связана с институтом регистрации. Согласно ст. 21 Кодекса о выборах в 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 участка.

Основанием для регистрации (учета) избирателей является факт постоянного или преимущественного проживания гражданина Кыргызской Республики на соответствующей территории, который устанавливается органами регистрационного учета населения в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, регулирующим порядок реализации права граждан КР на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на всей территории Кыргызской Республики. В Кыргызстане институт регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания однозначно влияет на право граждан свободно выезжать за ее пределы.

Оформление паспорта лишь по месту жительства, подтвержденному регистрацией, жестко увязывает реализацию гражданином Конституционного права свободно выезжать за пределы республики с необходимостью обращения только в определенный территориальный исполнительный орган. Однако отсутствие какой-либо альтернативы для случаев, когда такой порядок не может быть использован, приводит к нарушениям названного Конституционного права, поскольку существенно осложняет либо делает невозможным его реализацию, ставя в зависимость от наличия регистрации и, следовательно, наличия жилого помещения, признаваемого местом постоянного или преимущественного проживания гражданина.

¹ Трудовой кодекс КР. – Ст. 9.

² Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности. – Ст. 384.