

Свобода передвижения в Республике Казахстан, права беженцев и лиц без гражданства.

Внутренняя регистрация: преимущества и назначение

Внутренняя регистрация граждан – обычная практика во многих странах. Она несет ряд преимуществ для государства и граждан. В частности, регистрация оказалась хорошим инструментом для гарантированного обеспечения государством основных прав человека своим гражданам: равенство, как в избирательном процессе, так и при распределении социальных услуг, по-видимому, наилучшим образом гарантировано, если каждый гражданин зарегистрирован. Более того, внутренняя регистрация предоставляет государству важную информацию о населении и миграционных процессах в стране, что позволяет разрабатывать политику государства в этих областях, основываясь на полученной информации.

В Казахстане, как и в других бывших странах Советского Союза, прописка как таковая была заменена на новую систему внутренней регистрации. Основное изменение, которое ввел соответствующий нормативный правовой акт заключается в том, что никому не может быть отказано в прописке, если он/она предоставил(а) соответствующие документы.

Что касается всех остальных моментов, традиционно увязанных с пропиской, похоже, мало что изменилось

Поскольку главным назначением системы внутренней регистрации является гарантировать всем гражданам пользование правами человека и социальными благами в равной мере, в данном отчете будет уделено особое внимание исследованию связи между этими аспектами и системой внутренней регистрации граждан.

Свобода передвижения и Конституция РК

Международные стандарты

Право на свободу передвижения и проживания является основным правом человека в соответствии со Всеобщей Декларацией прав человека.

ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (ПРИНЯТА НА ТРЕТЬЕЙ СЕССИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ООН 10 ДЕКАБРЯ 1948 Г.) (ИЗВЛЕЧЕНИЕ)

Статья 13

1. Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства.

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

Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.)

Статья 12

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

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 или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

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

Права человека в целом и право на свободу передвижения и проживания в частности также подчеркиваются в различных стандартах СБСЕ/ОБСЕ (напр., в Заключительных документах Венского и Копенгагенского совещаний, в Парижской хартии для Новой Европы, а также в Московском документе СБСЕ).

Законодательство РК

Конституция РК, принятая 30 августа 1995 г., признает и гарантирует права и свободы человека в целом всем гражданам, а также иностранцам и лицам без гражданства на территории РК (Ст. 12). п. 1 Ст. 21 отдельно гарантирует право «свободного передвижения по ее территории [РК] и свободного выбора местожительства, кроме случаев, оговоренных законом». п. 1 Ст. 39 определяет границы ограничений лишь в той мере, «в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения». Закон № 204-1 «О миграции населения» (от 22 июля 2011 г.) называет одним из принципов регулирования миграции «обеспечении закрепленных в Конституции Республики Казахстан прав человека на свободный выбор места проживания, свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, свободу выезда, свободу передвижения» (Ст. 3). Дискриминация по признаку места проживания (среди других оснований) признается недопустимой (там же). Данный принцип не дискриминации повторяется во многих правовых документах РК.

Система регистрации в РК

Регистрация граждан Республики Казахстан по постоянному месту жительства с 2000 г. регулировалась Правилами документирования и регистрации населения

Республики Казахстан (далее Правила), утв. Постановлением Правительства РК от 12 июля 2000 года №1063.

Раздел 3 этих Правил содержал условия и порядок регистрации по месту жительства граждан Республики Казахстан, включая несовершеннолетних.

Раздел 3 этих Правил содержал условия и порядок регистрации по месту жительства граждан Республики Казахстан, включая несовершеннолетних.

1 декабря 2011 года Постановлением Правительства РК №1427 в вышеупомянутое постановление были внесены изменения, и, по существу, утверждённые тем постановлением Правила были разделены на два документа:

- «Правила документирования населения Республики Казахстан», которыми регламентируются виды документов, удостоверяющих личность, и порядок их выдачи;
- «Правила регистрации внутренних мигрантов» (далее – Правила), определяющие условия и порядок регистрации места жительства в Республике Казахстан.

Раздел 3 (о регистрации места жительства граждан) из ранее действовавших Правил документирования и регистрации населения Республики Казахстан был исключён.

Позднее Постановление Правительства Республики Казахстан от 1 декабря 2011 года № 1427 (далее *Постановление*), были утверждены «Правила регистрации внутренних мигрантов и внесении изменений в некоторые решения Правительства Республики Казахстан», которые вступила в законную силу

Правила учёта зарегистрированных и снятых с регистрации граждан Республики Казахстан определяют порядок регистрации граждан Республики Казахстан постоянно проживающих на её территории или прибывших на постоянное жительство из-за пределов Республики Казахстан, а также снятие с регистрации лиц, выезжающих на постоянное местожительство за границу.

Никаких других специальных нормативных правовых актов, непосредственно устанавливающих условия и порядок регистрации места жительства граждан Республики Казахстан и иных лиц нет, кроме Приказа Министра внутренних дел Республики Казахстан от 28 ноября 2011 года № 631 были утверждены:

1) *Инструкция о применении Правил документирования и регистрации населения Республики Казахстан согласно приложению 1 к настоящему приказу.*

2) *Правила учёта зарегистрированных и снятых с регистрации граждан Республики Казахстан согласно приложению 2 к настоящему приказу (далее Правила).*

Органами, уполномоченными осуществлять регистрацию и снятие с регистрации граждан Республики Казахстан, являются органы внутренних дел (п. 3 Правил). Внутренние мигранты, подлежащие регистрации, за исключением беженцев, в десятидневный срок со дня снятия с учета по месту прежней регистрации предоставляют в центры обслуживания населения (п. 6 Постановления). Временная регистрация требуется, когда фактическое место проживания не является постоянным местом проживания в течение по меньшей мере трех месяцев (п. 13 Постановления).

За проживание граждан Республики Казахстан без удостоверения личности или по недействительному удостоверению личности либо без регистрации по **месту жительства** сроком свыше десяти календарных дней, предусмотрена административная ответственность (ч.ч. 1 ст. 2 ст. 377 КоАП РК). Санкция данной статьи предусматривает

административное взыскание в размере пяти месячных расчётных показателей, если данное деяние будет совершено повторно в течение года после наложения административного взыскания, влечёт штраф в размере десяти месячных расчётных показателей.

Административная ответственность предусмотрена также и для собственников жилища или других лиц, в ведении которых находятся жилища, здания и (или) помещения, правил регистрации внутренних мигрантов (ст. 378 КоАП РК).

Допущение собственником жилища или другими лицами, в ведении которых находятся жилища, здания и (или) помещения, регистрации физических лиц, которые фактически не проживают в жилищах, зданиях и (или) помещениях, принадлежащих собственнику или находящихся в ведении других лиц, -

- влечёт штраф на физических лиц в размере пяти, на индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства или некоммерческими организациями, - в размере пятнадцати, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, - в размере двадцати **месячных расчётных показателей**.

Согласно п. 6 Правил для регистрации необходимы следующие документы:

- Заявление, установленной МВД формы (т.н. регистрационная форма или “форма 11”);
- документ, подтверждающий личность регистрируемого человека (удостоверение личности или свидетельство о рождении для лиц младше 16 лет);
- военный билет (только для военнообязанных).

Поскольку регистрация осуществляется «на основании документов, подтверждающих приобретение ими в установленном порядке жилища в собственность» (3.28.), запрашиваются следующие дополнительные документы, которые прямо не указаны в Правилах:

- документы на квартиру (ордер или контракт и архитектурный план квартиры или дома);
- документ, удостоверяющий личность владельца недвижимости; в ряде случаев, письменное подтверждение от владельца, что он не возражает против регистрации;
- документ, подтверждающий личности всех квартиросъемщиков (как уже зарегистрировавшихся, так и тех, кому необходимо зарегистрироваться);
- форма, подтверждающая выписку с предыдущего места проживания;
- «форма 15» и «форма 17» (на семью регистрируемого человека) из

- За регистрацию необходимо внести плату (в 2014 г. за постоянную смену места жительства она составляла 185 тенге и за временную регистрацию 210 тенге). Отказ в регистрации возможен только если желающий зарегистрироваться подал не все документы или документы неправильно оформлены.

Наследие системы прописки

При рассмотрении вопроса, что новая система регистрации унаследовала от прописки и что изменилось, необходимо отметить, что унаследовано очень многое. Это подтверждает хотя бы факт широкого применения термина «прописка» работниками миграционного полиции и его использование в разъяснительных материалах по регистрации, находящихся в отделах миграционной полиции.

Фактически, как чиновники, так и представители местных НПО подчеркивают, что прописка и регистрация различаются почти только названием: место регистрации, увязывание регистрации с основными правами и социальными благами (см. ниже), а также высокая степень бюрократизации системы остались и после принятия новых правил. В частности, список требуемых для регистрации *de jure* и *de facto* документов говорит сам за себя, поскольку он фактически дублирует список документов, которые требовались для получения прописки в советские времена. Следы старой системы видны и в том, что гражданин не может получить удостоверение, не указав своего места проживания.

И все же, необходимо принимать во внимание одно серьезное изменение. При системе прописки на большие городские зоны был наложен ряд ограничений на проживание, а при новой системе никому не может быть отказано в регистрации, если он (она) предоставит полный комплект правильно заполненных документов. Создание зон с особым режимом регулируется законом в соответствии с международными стандартами, и эти территории занимают лишь небольшой процент от общей территории РК и не включают основных городов. Неправительственные организации не получали каких-либо жалоб об отказе властей проводить регистрацию при наличии всех необходимых документов.

Суммируя все вышесказанное, можно констатировать, что новая система устраняет старые географические ограничения, но с точки зрения процедур, за несколькими исключениями, старая система все же осталась. Далее мы рассмотрим текущую практику регистрации и ее значение для граждан Казахстана.

Причины нарушения требований регистрации

Недостаток информации

Система регистрации может зачастую нарушаться вследствие недостатка знаний граждан о своих правах и обязанностях.

Отказ со стороны собственника

На основании п. 5 Правил - регистрация граждан осуществляется на основании документов, подтверждающих приобретение ими жилища в собственность либо свидетельствующих о получении его в пользование, в том числе по договору найма (аренды), поднайма, а также предоставляющих им право на вселение в жилище по иным основаниям, предусмотренным законодательством Республики Казахстан, при наличии письменного согласия собственника (нанимателя) жилища.

Регистрация граждан осуществляется в жилых домах, квартирах, дачных строениях садоводческих товариществ и кооперативов, общежитиях, гостиницах, домах отдыха, санаториях, профилакториях, лечебных учреждениях, домах-интернатах, пансионатах, домах престарелых, служебных зданиях и помещениях.

Для регистрации нового человека, проживающего в доме либо квартире (квартиранта, члена семьи, долгосрочного гостя) требуются также и документы владельца жилья. Владелец, однако, может отказать новым жильцам в регистрации. В случае съема жилья, владелец может предпочесть не регистрировать квартиранта во избежание налогообложения. Владелец, кроме того, может потребовать более высокую плату за зарегистрированный съем жилья с тем, чтобы съемщик воздержался от регистрации. Многие владельцы жилья предпочитают не давать свое согласие на регистрацию арендаторов, поскольку это может отразиться на счетах за коммунальные услуги, которые часто рассчитываются на основе количества людей, проживающих в том или ином месте.

По существу, не только возможность отказа владельца жилья ущемляет право свободного выбора своего места жительства и право на регистрацию. В действительности оба этих основных права ущемляются всей практикой первоначального разрешения хозяина жилья на регистрацию жильца, в то время как реализация этих прав должна целиком зависеть лишь от самого жильца.

Документация

Многие официальные документы выдаются только в соответствующих отделениях по месту регистрации. Они включают удостоверения личности и паспорта, свидетельства о браке, свидетельства об отцовстве. Не зарегистрировавшиеся граждане не могут получить ни одного из этих документов; лица, фактическое место проживания которых не совпадает с местом регистрации, должны обращаться в отделения по месту регистрации. Два документа (свидетельство о рождении, свидетельство о смерти) могут быть выданы как по месту регистрации, так и в любом другом месте.

Согласно п.п. 6, 14 Приказа Министра внутренних дел Республики Казахстан от 28 ноября 2011 года № 631 «О некоторых вопросах документирования и регистрации населения Республики Казахстан» - для изготовления паспорта паспортов для выезда за пределы Казахстана и удостоверения личности гражданина Республики Казахстан

уполномоченным сотрудником документирования и регистрации населения заполняется формуляр по форме.

При этом личное присутствие гражданина обязательно для идентификации его личности и проставления личной подписи. Гражданам Республики Казахстан, постоянно проживающим на территории Республики Казахстан, **формуляр заполняется по месту регистрации** в подразделениях документирования и регистрации населения органов внутренних дел Республики Казахстан.

Для принятия решения о заполнении формуляров гражданам Республики Казахстан необходимо предъявление **книги регистрации граждан** или **адресной справки**, подтверждающие регистрацию лица по месту постоянного жительства.

Следовательно, при отсутствии регистрации по постоянному месту жительства граждане Республики Казахстан лишены возможности получить паспорт и удостоверение личности гражданина Казахстана.

Лица, не имеющие в собственности жилья и арендующие его не могут получить регистрацию в связи с тем, что собственники жилища не соглашаются зарегистрировать их у себя и они вынуждены проживать без документа удостоверяющего личность, они оказываются в ситуации лиц без гражданства лишенных возможности реализации социальных и экономических прав.

Гражданство

Гражданство также связано с регистрацией. В целом, гражданство гарантировано детям, оба родителя которых являются гражданами Казахстана. В смешанных браках ребенок получает казахстанское гражданство, если он родился на территории РК. Ребенок, родившийся за пределами РК, но один из родителей которого является гражданином РК, автоматически считается гражданином Казахстана, если один из родителей зарегистрирован как постоянно проживающий в РК на момент рождения ребенка. Если ни один из родителей в смешанном браке не зарегистрирован как постоянно проживающий на территории РК на момент рождения ребенка, казахстанское гражданство предоставляется только на основании письменной просьбы родителей.

Исходя из вышеизложенного можно сделать выводы что, если у женщины нет по каким либо причинам документов и не прояснен вопрос с ее принадлежность к гражданству то решить вопрос с документированием и регистрацией будет достаточно сложно, что естественно повлечет за собой проблемы с документированием детей. В более лучшем положении может быть женщина которая в браке за гражданином Республики Казахстан, но опять если ее документы были утеряны уже после официально зарегистрированного брака

Социальные и экономические права

Реализация гражданином Республики Казахстан своего конституционного права избирать также возможно только месту регистрации

В соответствии с п 3 ст. 24 Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» - *основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке*

является факт его регистрации **по месту жительства** на территории этого избирательного участка.

Необходимо отметить, что реализация права на труд в Республике Казахстан также возможно только при наличии обязательной регистрации по месту жительства.

Так на основании ст. 28 Трудового Кодекса Республики Казахстан - трудовой договор должен содержать:

1) *реквизиты сторон:*

*фамилию, имя, отчество (если указано в документе, удостоверяющем личность) работодателя — физического лица, **адрес его постоянного места жительства и сведения о регистрации по месту жительства**, наименование, номер и дату выдачи документа, удостоверяющего личность, регистрационный номер налогоплательщика;*

полное наименование работодателя — юридического лица и его местонахождение, номер и дату государственной регистрации работодателя — юридического лица, регистрационный номер налогоплательщика;

фамилию, имя, отчество (если указано в документе, удостоверяющем личность) работника, адрес его постоянного места жительства и сведения о регистрации по месту жительства, наименование, номер, дату выдачи документа, удостоверяющего его личность; индивидуальный идентификационный номер, регистрационный номер налогоплательщика, социальный индивидуальный код;

2) *работу по определенной специальности, квалификации или должности (трудовую функцию);*

3) *место выполнения работы;*

4) *срок трудового договора;*

5) *дату начала работы;*

6) *режим рабочего времени и времени отдыха;*

7) *размер и иные условия оплаты труда;*

8) *характеристику условий труда, гарантии и льготы, если работа относится к тяжелым и (или) выполняется во вредных (особо вредных) и (или) опасных условиях;*

9) *права и обязанности работника;*

10) *права и обязанности работодателя;*

11) *порядок изменения и прекращения трудового договора;*

12) *гарантии и компенсационные выплаты, порядок их выплаты;*

13) *условия по страхованию;*

14) *ответственность сторон;*

15) *дату заключения и порядковый номер.*

Следовательно, для заключения трудового договора (п. 1 ст. 31 Трудового Кодекса) необходимы следующие документы:

1) удостоверение личности или паспорт (свидетельство о рождении для лиц, не достигших шестнадцатилетнего возраста).

Оралманы представляют удостоверение оралмана, выданное территориальными органами уполномоченного органа по вопросам миграции населения;

2) **вид на жительство или удостоверение лица без гражданства (для иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан) либо удостоверение беженца;**

3) **документ об образовании, квалификации, наличии специальных знаний или профессиональной подготовки при заключении трудового договора на работу, требующую соответствующих знаний, умений и навыков;**

4) документ, подтверждающий трудовую деятельность (для лиц, имеющих трудовой стаж);

5) документ воинского учета (для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на воинскую службу);

6) документ о прохождении предварительного медицинского освидетельствования (для лиц, обязанных проходить такое освидетельствование);

7) копии свидетельств о присвоении регистрационного номера налогоплательщика и социального индивидуального кода;

8) копия документа, подтверждающего регистрацию по месту жительства;

9) справка о наличии либо отсутствии судимости при заключении трудового договора в сфере образования, воспитания, организации отдыха и оздоровления, физической культуры и спорта, медицинского обеспечения

Для осуществления налоговых отчислений налогоплательщик обязан встать на регистрационный учет в налоговых органах (п 2 ч 2 ст. 524 Налогового кодекса Республики Казахстан) Постановка на учет физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя **осуществляется месту жительства** (регистрации).

С 1 января 2013 г. в Республике Казахстане были введен Индивидуальный Идентификационный Номер (ИИН) - — цифровой код, присваивающийся физическому лицу один раз и пожизненно. ИИН заменил расчетный налоговый номер (РНН) и социальный индивидуальный код (СИК). ИИН находится в удостоверении личности и свидетельстве о рождении детей.

Создание и ведение национальных реестров идентификационных номеров на основе формирования для физического, юридического лица (филиала и представительства) идентификационного номера предусмотрено Законом РК № 223-III от 12.01.07 г. «О национальных реестрах идентификационных номеров» (далее Закон).

Целью создания и ведения национальных реестров идентификационных номеров является переход к единой системе регистрации сведений, относящихся к определенному лицу, на основе введения в Республике Казахстан идентификационного номера.

Согласно п. 6 ст. 9 данного Закона формирование индивидуального идентификационного номера (ИИН) осуществляется:

*1) для граждан Республики Казахстан при выдаче:
свидетельства о рождении;
документов, удостоверяющих личность;*

2) для иностранцев при выдаче вида на жительство иностранца в Республике Казахстан или свидетельства налогоплательщика, выдаваемого в соответствии с подпунктом 3) пункта 3 данной статьи, где документами с индивидуальным идентификационным номером являются регистрационное свидетельство для иностранцев и лиц без гражданства в случае отсутствия документов Республики Казахстан, удостоверяющих личность;

3) для лиц без гражданства при выдаче удостоверения лица без гражданства или регистрационного свидетельства, выдаваемого при регистрации в органах миграционной полиции.

Граждане Республики Казахстан, у которых на лицевой стороне удостоверения личности, ниже даты рождения, а также на 32 странице паспорта в машиносчитываемом тексте не указан индивидуальный идентификационный номер в виде комбинации из 12-ти цифр (ИИН), обращаются в территориальные органы миграционной полиции по месту жительства для переоформления ранее выданных документов на документы, удостоверяющие личность с ИИН.

Согласно п/п. 1 п. 10 ст. 9 Закона - регистрация либо прием обращений физических лиц для формирования идентификационного номера осуществляется по месту жительства для граждан Республики Казахстан.

При написании данного доклада необходимо обратиться к социальным правам государственные пособия, пенсионные выплаты, постановка на учет для получения жилья из государственного жилищного фонда и т.д.) граждан Республики Казахстан реализация, которых просто не возможна без обязательной регистрации по месту жительства.

В связи с чем обратимся к п.п. 2,3 «Правил назначения и осуществления выплаты государственных базовых социальных пособий по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту, пенсионных выплат из Государственного центра по выплате пенсий», государственной базовой пенсионной выплаты, государственных специальных пособий, утв. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2006 года № 819 2 - для назначения пенсионных выплат из Центра, государственной базовой пенсионной выплаты, государственных базовых социальных пособий по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту и государственных специальных пособий (далее - пенсий и пособий) в отделение Центра по месту жительства лицами, имеющими право на получение пенсий и пособий, подается заявление.

К заявлению прилагаются следующие документы лица, имеющего право на получение пенсии или пособия:

1) копии документов, удостоверяющих личность (удостоверения личности, паспорта гражданина Республики Казахстан, удостоверения лица без гражданства, вида на жительство иностранца, удостоверения оралмана до получения гражданства Республики Казахстан);

2) документ, подтверждающий регистрацию по постоянному месту жительства (адресная справка либо справка сельских и/или аульных акимов).

Далее на основании п. 11 Стандарта государственной услуги «Назначение государственных социальных пособий по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту», утв. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 7 апреля 2011

года № 393 - для получения государственной услуги получатель государственной услуги представляет следующие документы:

- 1) заявление;
- 2) копию документа, удостоверяющего личность (удостоверение личности, паспорт гражданина Республики Казахстан, удостоверение лица без гражданства, вид на жительство иностранца, удостоверение оралмана до получения гражданства Республики Казахстан);
- 3) **документ, подтверждающий регистрацию по постоянному месту жительства (адресная справка либо справка сельских и/или аульных акимов);**
- 4) сведения о номере банковского счета в уполномоченной организации по выдаче пенсий и пособий либо специального счета исправительного учреждения;
- 5) выписку из справки установленной формы, выдаваемой отделами медико-социальной экспертизы территориальных органов Комитета.

Следующим нормативным правовым актом, в котором предусмотрено реализация права граждан на получение адресной социальной помощи только при наличии регистрации по месту жительства, является Закон Республики Казахстан от 17 июля 2001 года № 246-ІІ «О государственной адресной социальной помощи». Статьей 3 данного закона предусмотрено, что лицо от себя лично или от имени семьи обращается за назначением адресной социальной помощи в уполномоченный орган по месту жительства, а в сельской местности - к акиму поселка, села, сельского округа с заявлением установленного образца с указанием индивидуального идентификационного номера.

К заявлению прилагаются следующие документы:

- 1) сведения о составе семьи;
- 2) сведения о полученных доходах лица (членов семьи заявителя);
- 3) сведения о наличии личного подсобного хозяйства;
- 4) копия социального контракта в случае участия в активных мерах содействия занятости;
- 5) **копия документа, подтверждающего регистрацию по месту жительства заявителя (членов семьи).**

В статье 5 закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 414-І «О государственном специальном пособии лицам, работавшим на подземных и открытых горных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда или на работах с вредными и тяжелыми условиями труда» предоставляет право на получение вышеуказанного пособия, только при наличии регистрации по месту жительства. Так в пункте 2 статьи 5 закона установлено, что **Заявление о назначении пособия подается лицом, имеющим право на его получение, в Центр по месту жительства.**

В законодательстве Республики Казахстан также существует несколько нормативных актов, закрепляющих реализацию социально права на получение многодетным семьям на получение социальных пособий, но опять-таки только при наличии обязательно регистрации по месту жительства. **Например,** если же у многодетных семей нет в собственности жилья где они могли бы зарегистрироваться или нет возможности получить регистрацию по каким либо-другим причина, то они лишены данного права. При проведении данного исследования в трех областях (Южно-Казахстанской, Джембульской и

Восточно-Казахстанской) Республики Казахстан наблюдается довольно устойчивая тенденция не возможности реализации права на получения пособия многодетными семьями. Так как п. 11 Стандарта государственной услуги «Назначение государственных пособий семьям, имеющим детей до 18 лет» предусмотрено, что для получения государственной услуги получатель государственной услуги к заявлению, прилагает следующие документы, в уполномоченный орган или центр:

1) документ, удостоверяющий личность получателя государственной услуги (удостоверение личности гражданина Республики Казахстан, вид на жительство иностранца, постоянно проживающего в Республике Казахстан);

а также для оралманов - удостоверение оралмана;

2) свидетельство (свидетельства) о рождении ребенка (детей) либо выписка из актовой записи о рождении;

3) свидетельство о заключении (расторжении) брака, в случае расхождения данных получателя государственной услуги с данными в свидетельстве о рождении ребенка;

4) сведения о составе семьи установленного образца, заполненные на основании оригиналов документов;

5) сведения о доходах членов семьи установленного образца;

6) документ, подтверждающий регистрацию по постоянному месту жительства семьи;

7) документ, подтверждающий установление опеки (попечительства) над ребенком или усыновления (удочерения);

8) документ, подтверждающий сведения о номере банковского счета в уполномоченной организации по выдаче пособий.

Аналогичная ситуация обстоит и с Государственными пособиями семьям, имеющим детей. Пункт 7 Постановления Правительства Республики Казахстан от 2 ноября 2005 года № 1092 «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Казахстан «О государственных пособиях семьям, имеющим детей» предусматривает, что для назначения пособий к заявлению, прилагаются следующие документы лица, имеющего право на назначение пособия, при наличии индивидуального идентификационного номера (далее - ИИН) на себя:

1) документ, удостоверяющий личность заявителя (удостоверение личности гражданина Республики Казахстан, вид на жительство иностранца, постоянно проживающего в Республике Казахстан) для обозрения,

а также для оралманов - удостоверение оралмана;

2) свидетельство (свидетельства) о рождении ребенка (детей) либо выписка из актовой записи о рождении;

3) свидетельство о заключении (расторжении) брака, в случае расхождения данных заявителя с данными в свидетельстве о рождении ребенка;

4) документ, подтверждающий установление опеки (попечительства) над ребенком или усыновления (удочерения)

Для назначения пособий представление документов, **подтверждающего место жительства**, сведения о номере банковского счета в уполномоченной организации по выдаче пособий, свидетельства о рождении ребенка (детей) либо выписка из актовой записи о рождении, по регистрациям, произведенным на территории Республики Казахстан после 13 августа 2007 года, свидетельства о заключении (расторжении) брака, по регистрациям, произведенным на территории Республики Казахстан после 1 июня 2008 года, а также документа, указанного в подпункте 4) настоящего пункта, не требуются при

наличии возможности получения информации, содержащихся в них, из государственных информационных систем.

Следующим видом пособия для назначения, которого необходима обязательная регистрация по месту жительства является Специальное государственное пособие, право на получение которого имеют участники и инвалиды Великой Отечественной войны, а также лица, приравненные по льготам и гарантиям к участникам и инвалидам Великой Отечественной войны, Герои советского союза и т. д.

Пунктом 4 Правил назначения и выплаты специального государственного пособия», утв. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 января 2001 года № 161 установлен перечень документов, который необходимо предоставить в отделение уполномоченной организации по месту жительства:

- 1) заявление установленной формы;
- 2) документ, удостоверяющий личность;
- 3) документы, подтверждающие право на получение пособия;
- 4) **документ, подтверждающий регистрацию по постоянному месту жительства заявителя (членов семьи) (адресная справка либо справка сельских и/или аульных акимов).**

Согласно ст. 67 Закона Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94-І «О жилищных отношениях» в Республике Казахстан *граждане относящиеся к социально уязвимым слоям населения участники и инвалиды великой отечественной войны, государственным служащим, работникам бюджетных организаций, военнослужащим, кандидатам в космонавты, космонавтам, сотрудникам специальных государственных органов и лицам, занимающим государственные выборные должности, а также граждане Республики Казахстан, единственное жилище которых признано аварийным* имеют право на предоставление им жилища из государственного жилищного фонда или жилище, арендованное местным исполнительным органом в частном жилищном фонде.

Указанной категории граждан для получения жилья необходимо стать на учет. На основании п. 8 Правил постановки на учет граждан Республики Казахстан, нуждающихся в жилище из государственного жилищного фонда или жилище, арендованном местным исполнительным органом в частном жилищном фонде, утв. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 июня 2012 года № 856 - для постановки на учет необходимо представление следующих документов:

- 1) заявление о постановке на учет;
- 2) копии удостоверений личности либо паспортов заявителя и членов его семьи;
- 3) копии свидетельства о заключении (расторжении) брака, смерти членов семьи, рождении детей;
- 4) справки территориального органа юстиции (о наличии или отсутствии у заявителя и постоянно проживающих с ним членов семьи жилища, принадлежащего им на праве собственности);
- 5) справка местного исполнительного органа (о наличии или отсутствии у заявителя и постоянно проживающих с ним членов семьи в постоянном пользовании в данном населенном пункте жилища из коммунального жилищного фонда);

б) копия книги регистрации граждан и оригинал (для сверки документа) либо справка адресного бюро или акима сельского округа, подтверждающая проживание в соответствующем населенном пункте;

И даже получения гражданами гарантированного объема бесплатной медицинской помощи возможно только по месту их жительства (регистрации). Пункт 10 Правил обеспечения получения гражданами гарантированного объема бесплатной медицинской помощи», утв. Постановления Правительства Республики Казахстан от 19 ноября 2009 года № 1887 гласит, что деятельность организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, строится по территориальному принципу в целях обеспечения доступности медицинской **помощи гражданам по месту их жительства** и (или) прикрепления с учетом права свободного выбора медицинской организации.

Обзор информации о ситуации с правами лиц ищущих убежище, беженцев и лиц без гражданства в Республике Казахстан.

До 2010 года в Казахстане не было своего закона о беженцах, в связи с этим государство в основном предоставляло статус беженца только гражданам Афганистана, а другие категории лиц ищущих убежище получали мандатный статус беженца в УВКБ ООН, так как для большинства мандатных беженцев не было возможности интеграции в Республике Казахстан то офис УВКБ ООН переселял их в третьи страны. С 1 января 2010 года в Казахстане вступил в силу закон Республики Казахстан «О Беженцах» данный закон был принят в спешке и в очень недоработанном виде, хотя правозащитники предупреждали Власти и офис УВКБ ООН, что в данном виде закон принимать нельзя, однако, офис УВКБ ООН заявил, что принятие закона даже в недоработанном виде является большим шагом вперед для Казахстана?. Принятый закон содержит много противоречивых норм, и не соответствует нормам международного права. Так в законе предусмотрено что любое лицо ищущее убежище прибывшее в Казахстан в поисках убежища должно обратиться в уполномоченный орган в течении пяти дней, т.е. если лицо ищущее убежище обращается в уполномоченный орган на шестой или седьмой день то у него отказываются принимать документы, также данная норма нарушает такой принцип конвенции 1951 года как беженцы на местах. В июне 2010 года произошли кровавые события в Кыргызстане, и некоторые граждане Кыргызстана особенно этнические узбеки, находившиеся до этого момента в Казахстане решили обратиться за статусом беженца в Казахстане, но у них отказывались принимать документы, так как они находились в Казахстане уже длительное время а должны были обратиться в течении пяти дней с момента прибытия. Также новый закон предусматривает отказ в предоставлении статуса беженца тем лицам, которые преследуются за религиозную деятельность. Лицам ищущим убежище не гарантирован беспрепятственный доступ на территорию Казахстана, так как нормы законодательства и навыки сотрудников пограничной службы не всегда позволяют провести различие между беженцем и обычным иностранным гражданином.

Подробное описание проблем:

Беженцы и лица ищущие убежища:

Несмотря на ратификацию соответствующих международных документов, связанных с защитой беженцев, институт убежища в Казахстане все еще недостаточно стабилен. В январе 1999 года Казахстан подписал и ратифицировал Конвенцию 1951 года о статусе беженцев и ее Протокол 1967 года, тем не менее, уровень исполнения не соответствует международным стандартам защиты. Национальный Закон о беженцах, был принят 4 декабря 2009 года и вступил в силу 1 января 2010 года. По ряду основных вопросов, касающихся законного пребывания, а также прав беженцев и лиц, ищущих убежища, Закон о беженцах ссылается на другие законодательные акты. Поэтому фактическое исполнение Закона о беженцах будет зависеть от поправок в соответствующее национальное законодательство и подзаконные акты, которые должны быть введены.

В соответствии с государственной процедурой определения статуса беженцев (ОСБ) заявления беженцев рассматривает Департамент миграционной полиции МВД РК

Афганистан остается основной страной происхождения лиц, ищущих убежища, статус которых определяется по государственной процедуре ОСБ. Также в данный момент в Казахстане присутствуют беженцы из Сирии, Украины

Новый Закон о беженцах укрепил право на обжалование, однако, , осуществляющий рассмотрение решений первой инстанции обычно подтверждает решения даже в случае отказов, вынесенных несоответствующим образом. Национальное законодательство гарантирует равенство всех иностранцев и лиц без гражданства перед законом. “Закон об иностранцах” гласит, что иностранные граждане в Казахстане имеют право обращаться в суды для защиты своих прав, и осуществлять процессуальные права, аналогичные правам казахстанских граждан (если международное соглашение не предусматривает иное).

На практике, отсутствие судебной независимости, поверхностность расследований, уничтожение доказательств, запугивание жертв и насильственный отказ от показаний подрывает целостность казахстанского судебного процесса в целом. В двух уголовных процессах с участием беженцев было отмечено, что судьи, должностные лица Миграционной полиции и прокуроры относились к беженцам предвзято.

Процедура судебного обжалования практически не эффективна из-за предвзятости и зависимости судей. Также судебное обжалование не эффективно в связи с низкой квалификации судей в области международной защиты беженцев

Беженцы обычно сталкиваются с большим количеством препятствий со стороны властей, включая риск преследования и задержания. Даже местное население сталкивается с проблемой доступа к эффективным средствам правовой защиты, беженцы же, по сообщениям, испытывают дополнительную дискриминацию при обращении за правосудием.

Сотрудники пограничных служб имеют смутное представление о международных нормах защиты беженцев. Во въезде в Казахстан может быть отказано, если лицо не имеет достаточных доказательств своей финансовой состоятельности на срок пребывания, и/или если лицо ранее было выслано или депортировано из Казахстана. В результате данных

пробелов, и в виду отсутствия подробной информации о практике допуска на границе, предполагается, что лица, ищущие убежища, не имеющие документов и/или действительной казахстанской визы, как правило, не будут допускаться на территорию республики. На практике, процедура допуска может варьироваться в зависимости от гражданства заявителя: уйгурам из Китая гораздо сложнее получить допуск, чем гражданам стран СНГ. Согласно информации, предоставленной беженцами и лицами, ищущими убежища, многие из них въезжают на территорию страны нелегально, а не через официальные пункты въезда.

Согласно миграционному законодательству Казахстана, все беженцы приравниваются к иностранным гражданам временно находящимся на территории государства, что делает процедуру интеграции в местное сообщество для беженцев практически невозможной. Что бы беженцу в последующем легализоваться в Казахстане, необходимо предоставить определенные справки из страны своего происхождения? Что для беженца недопустимо! Кроме того все беженцы находятся под постоянным давлением со стороны сотрудников Спец. Служб и миграционной полиции, им не продляют регистрацию, постоянно задерживают, проводят в их домах незаконные обыски, вынуждают вернуться на родину.

Лица без гражданства:

Казахстан не присоединился ни к одной из конвенций по безгражданству, но присоединился к другим международным договорам, содержащим положения, относящиеся к гражданству или к безгражданству, включая **Международный пакт о гражданских и политических правах**, **Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации**, **Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин**, **Конвенцию о правах ребёнка**, Конвенцию о гражданстве замужней женщины, и в данный момент рассматривает присоединение к Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Несмотря на усилия УВКБ ООН по содействию в присоединении к конвенциям по безгражданству, правительство Казахстана пока не выразило своего интереса о присоединении. Конституция и закон о гражданстве Республики Казахстана строго запрещают двойное гражданство и в ситуациях де-факто двойного гражданства, государство признает свое гражданство недействительным. Закон о гражданстве Республики Казахстан был принят вскоре после обретения независимости и не содержит необходимых гарантий по предотвращению безгражданства. В данное время закон содержит следующие пробелы, которые могут привести к безгражданству:

1. Закон не предоставляет гражданство всем детям, рожденным на территории Казахстана. Ребенку будет предоставлено гражданство только в случае, когда один из родителей гражданин Казахстана, или оба родителя являются официально признанными лицами без гражданства, или если ребенок был рожден на территории страны;
2. Граждане могут быть лишены своего гражданства, когда они проживают за рубежом более 3-х лет без регистрации в консульской/дипломатической миссии Казахстана или вступили в военную или государственную службу иностранного государства;
3. Лица, подающие заявление на казахстанское гражданство, должны официально отказаться от своего гражданства и предоставить справку, подтверждающую данный факт, либо утрату гражданства, даже прежде чем они могут подать документы на приобретение казахстанского гражданства, что приводит к риску безгражданства в случае отрицательного решения по заявлению;
4. Закон позволяет гражданам Казахстана отказаться от своего гражданства без подтверждения приобретения другого гражданства;
5. Временное ограничение по обмену советских паспортов и приобретению гражданства привело к ситуации неопределенного гражданства некоторых бывших советских граждан.

В Казахстане есть две группы лиц без гражданства: 1) де-юре лица без гражданства и 2) де-факто лица без гражданства.

1) де-юре лица без гражданства – те, кто был официально зарегистрирован правительством, и кому было выдано удостоверение лица без гражданства, которое приравнивается к виду на жительство. У них есть доступ к основным правам и социальным услугам, также как и право на работу, на равных основаниях с гражданами. Лица, у которых есть удостоверение лица без гражданства, могут подать на гражданство на равных основаниях с другими иностранными гражданами с видом на жительство, после 5 лет пребывания в стране.

2) де-факто лица без гражданства – те, кто не был зарегистрирован правительством. Недокументированные лица без гражданства фактически лишены доступа к законному трудоустройству, к здравоохранению и образованию.

Концепция и определение безгражданства, используемые правительством Казахстана, придают большее значение отсутствию доказательств гражданства и отсутствию документов, нежели, чем правовой связи между индивидуумом и государством. Несмотря на то, что правовая база представляет достаточно широкое определение лица без гражданства, на уровне подзаконных актов, критерии по предоставлению гражданства лишают многих лиц без гражданства возможности быть официально зарегистрированными. Из-за требований предоставить официальное разрешение из страны происхождения или страны предыдущего постоянного места жительства и

доказательства финансовой состоятельности (в настоящее время около 15,000 долларов США) для официальной регистрации, предполагается, что только ограниченная часть лиц без гражданства может воспользоваться данным механизмом. Поэтому лица без гражданства или лица, находящиеся в риске безгражданства, которые не могут удовлетворить данные требования, не смогут формализовать свой статус, они будут считаться временно пребывающими иностранцами и не смогут получить доступ к гражданству.

Лица без гражданства в Казахстане

По имеющимся данным, в Казахстане проживает приблизительно 8000 лиц, зарегистрированных в качестве лиц без гражданства. Однако, реальный масштаб безгражданства в стране неизвестен, так как не существует точной статистики по лицам, которые не имеют определенное гражданство, и не зарегистрированы правительством в качестве лиц без гражданства, вследствие отсутствия доказательств непринадлежности к какому-либо государству. В то же время, в ходе совместной оценки и информационной кампании, проведенной БПЧ, было выявлено множество лиц, чья правовая принадлежность к какой-либо стране не установлена.

Среди лиц без гражданства есть бывшие граждане Советского Союза, которые не получили паспорт Казахстана или другой страны СНГ до установленного срока после распада Советского Союза, а также лица с недействительными паспортами стран СНГ. По имеющимся данным, лица без гражданства есть среди *оралманов* (этнических казахских возвращенцев), которые добровольно отказались от своего гражданства для получения казахстанского вида на жительство, который является предварительным условием для подачи заявки на гражданство, однако точной статистики нет.

В дополнение к этому, лица без гражданства также есть среди признанных беженцев. Согласно данным МВД из беженцев, признанных в Республике Казахстан, 160 человек (в основном афганцы) имеют удостоверения лиц без гражданства. Дети беженцев, рожденные на территории Казахстана, имеют риск стать лицами без гражданства по достижению совершеннолетия, т.к. согласно закону о гражданстве, детям, рожденным у временно пребывающих иностранцев, не предоставляется гражданство.

После официальной регистрации лицо без гражданства получает свидетельство лица без гражданства, которое приравнивается к постоянному виду на жительство, таким образом, его владелец практически получает права, аналогичные правам граждан, и по истечении установленного периода времени (максимум пять лет) получает возможность подать заявление о принятии в гражданство. Кроме того, дети, рожденные на территории Казахстана у официально зарегистрированных лиц без гражданства, автоматически получают казахстанское подданство. Однако, перечень требований процедуры содержит

требование предоставить доказательства финансовой состоятельности и официальное разрешение страны происхождения, и предполагается, что только ограниченная часть лиц без гражданства страны может воспользоваться данным механизмом.

Обзор подготовил

Тарара Николай

Юрист Южно-Казахстанского Филиала «Казахстанского Международного бюро по правам человека и соблюдению законности»