

Отчет по анализу законодательства о доступе внутренних мигрантов к гарантированным социальным услугам в Кыргызской Республике

ОО «Агентство социальных технологий», Бишкек, 2009

Общая информация

Цель анализа – выделить препятствия законодательного характера в реализации прав внутренних мигрантов на доступ к гарантированным социальным услугам.

Для достижения цели были определены следующие **задачи**:

1. Обзор национального законодательства (включая международные акты) в сфере предоставления доступа к гарантированным образовательным, медицинским услугам, социальной защите и помощи.

2. Оценка законодательства и государственных программ на предмет того, насколько в них предусмотрен доступ и защита социальных прав внутренних мигрантов.

3. Оценка влияния института регистрации и прописки на доступ внутренних мигрантов к социальным услугам.

Введение

С момента обретения суверенитета Кыргызской Республикой для эффективной реализации государственной миграционной политики разработаны законы: "О внешней миграции", "О внутренней миграции", "О беженцах", "О внешней трудовой миграции" и "О предупреждении и борьбе с торговлей людьми". В 2004 году утверждена Концепция государственной миграционной политики и Программа мер по ее реализации.

Как показывает ситуационный анализ, в структуре миграционных потоков в КР преобладает внутренняя (межобластная и внутриобластная) миграция (61,6%).

Высокий уровень безработицы в сельской местности, поселках и малых городах; отсутствие должной инфраструктуры; низкий уровень медицинских и образовательных услуг, недостаточная социальная защита продолжают оставаться основными факторами, способствующими возникновению широкомасштабных стихийных миграционных процессов и интенсификации внутриреспубликанских перемещений.

Межрегиональный миграционный обмен населения за 1999-2005 годы (прибыло, выбыло) составил 351,4 тыс. человек. Большая часть миграционных перемещений приходится на г. Бишкек (29%) и Чуйскую область (43,8%), при

этом, 31,2 процента его объема обеспечивают Нарынская (8,7 %), Ошская (8,3%), Иссык-Кульская (7,2%) и Джалал-Абадская (7%) области.

За 1999-2005 годы численность населения Чуйской области увеличилась на 21,6 тыс. человек, города Бишкек - на 38,5 тыс. человек. Большие масштабы внутренней миграции, в основном трудоспособной молодежи, не только уменьшают трудовой потенциал регионов, но и оказывают дополнительное давление на рынок труда города Бишкек и Чуйской области. Город Ош является наиболее привлекательным для мигрантов из Баткенской области.

Из общего объема межобластной миграции лица, моложе трудоспособного возраста, составили 11 процентов, в трудоспособном возрасте - 84 процента и старше трудоспособного - 5 процентов. То есть, в процессе миграции по-прежнему наиболее активно участвуют молодые люди.

Межобластные перемещения по-прежнему направлены в Чуйскую область и город Бишкек, которые являются привлекательными для внутренних мигрантов из всех областей страны, но в то же время из этих регионов уезжает и большая часть внешних мигрантов в трудоспособном возрасте (62%), из них имеющих образование: высшее - 22 процента, среднее - 38 процентов.

Наиболее высок удельный вес межобластных перемещений внутри республики в Баткенской, Ошской (80-83%) и Джалал-Абадской (56%) областях. Самый низкий уровень внутриобластной миграции отмечен в Иссык-Кульской и Нарынской областях (20 и 24%).

По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, за период с 1991 года по 2005 год общий объем межобластных перемещений составил 889921 человек. Однако официальная статистика не в полной мере учитывает количество перемещающихся лиц, поскольку большинство из них не прибегает к процедуре прописки - выписки. Фактическое число внутренних мигрантов значительно больше.

Стихийная внутренняя миграция обострила социальную напряженность в городах - чрезмерная концентрация населения в отдельных центрах и городских агломерациях, имеющих социально-экономические, территориальные и инфраструктурно-коммуникационные ограничения, ведет к их перенаселению и углублению обострения их рынков труда. В свою очередь, эти последствия повлияли на социально-экономическое положение сельского населения, которое теряет свою наиболее активную и трудоспособную часть.

Миграционная политика, ее средства и инструменты должны быть связаны с механизмом правового регулирования процесса миграции и доступа мигрантов к услугам, гарантированным государством.

Правовой статус мигрантов определяется общими и специальными нормами законодательства. В свою очередь, законодательство КР о правах внутренних мигрантов основано на стандартах прав и свобод человека и гражданина, установленных рядом политических и юридических обязательств государства. Эти обязательства содержатся в следующих международных актах:

1. УСТАВ Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры от 16 ноября 1945 года;

2. ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ прав человека от 10 декабря 1948 года;
3. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года N 1406-ХП);
4. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года N 1406-ХП);
5. КОНВЕНЦИЯ о правах ребенка (Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года N 1402-ХП);
6. МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 15 апреля 2003 года N 80);
7. КОНВЕНЦИЯ о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1960 года (Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 8 июня 1995 года З N 132-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 10 июня 1995 года П N 96-1);
8. КОНВЕНЦИЯ о техническом и профессиональном образовании от 10 ноября 1989 года (Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 8 июня 1995 года З N 128-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 10 июня 1995 года П N 91-1);
9. КОНВЕНЦИЯ Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года;
10. СОГЛАШЕНИЕ о сотрудничестве в области образования от 15 мая 1992 года;
11. ПОСТАНОВЛЕНИЕ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ О модельном законе "О среднем общем образовании" от 17 апреля 2004 года N 23-13.

Так, ст.26 Всеобщей декларацией прав человека установлено право каждого человека на образование, при этом, начальное и общее образование должно быть бесплатным. В свою очередь, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ст.13 обязывает государства обеспечить обязательность и бесплатность начального образования. Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека обязывает государства обеспечивать консультативные услуги в вопросах здоровья, обеспечивать санитарно-гигиенические условия, предотвращающие возникновение эпидемических др. заболеваний.

Отметим при этом, что в соответствии со ст.12 Конституции КР, международные правовые акты, вступившие в силу в установленном законом порядке, являются составной частью правовой системы КР. Кроме того, международные стандарты имплементированы в систему национального законодательства, т.о. противоречий внутреннего

законодательства международным нормам не установлено.

Будучи гражданами КР, внутренние мигранты имеют весь спектр прав на получение гарантированных социальных услуг, предусмотренных законодательством, а также государственными программами. Условно нормативные правовые акты и программы в этой сфере разделены нами на 3 группы.

Правовое регулирование доступа к образованию

Мигранты наряду со всеми гражданами КР имеют право на образование. В соответствии с Конституцией КР (ст.32)¹.

Общее основное образование (5-9 кл.) - обязательно и бесплатно, каждый имеет право получить его в государственных и муниципальных учебных заведениях.

Государство создает условия для обучения каждого гражданина, начиная с учреждений дошкольного образования до основного образования, государственному языку и двум иностранным языкам.

Каждый гражданин имеет право на получение как бесплатного, так и платного образования, что определяется нормативными правовыми актами:

1. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ Об образовании от 30 апреля 2003 года N 92
2. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О статусе учителя от 14 января 2001 года N 9
3. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О местном самоуправлении и местной государственной администрации от 29 мая 2008 года N 99
4. ПОЛОЖЕНИЕ о Министерстве образования и науки Кыргызской Республики (Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 апреля 2007 года N 125)
5. ПОЛОЖЕНИЕ о государственных образовательных стандартах профессионального образования в Кыргызской Республике (Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 февраля 2004 года N 53)
6. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ СТАНДАРТ школьного образования Кыргызской Республики (Утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 июля 2004 года N 554)
7. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ СТАНДАРТ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «Дошкольное образование и уход за детьми» (Утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 16 января 2007 года N 17)
8. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА по реализации прав детей

¹ Конституция КР от 5 мая 1993 года в новой редакции закона КР от 23 октября 2007 года №157.

Кыргызстана «Новое поколение» до 2010 года (Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 августа 2001 года N 431)

9. ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О докладе по выполнению Международного пакта о гражданских и политических правах от 13 апреля 1998 года N 190

10. ИНСТРУКЦИЯ о порядке учета детей и подростков школьного возраста. Утв. Постановлением Правительства КР от 14 ноября 1997 года N 667

11. ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О Концепции развития образования в Кыргызской Республике до 2010 года от 29 апреля 2002 года N 259

12. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН действий по образованию для всех (Утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 июля 2002 года N 504)

13. ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ Национальной образовательной программы «Билим» (Утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 20 марта 1996 года N УП-102)

14. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА преодоления бедности «Аракет» (1998-2005 годы). Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 11 февраля 1998 года УП N 34

15. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ национальной программы "Аялзат" на 1996-2000 годы (разработана при содействии женских неправительственных и международных организаций). Утверждены Указом Президента Кыргызской Республики от 6 марта 1996 года N УП-94

16. УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ Об утверждении основных направлений программы «Доступ к образованию (Жеткинчек)» от 11 февраля 1999 года УП N 41.

Право на образование вне зависимости от места жительства гарантируется государством. Граждане КР имеют право на образование независимо от пола, национальности, языка, социального и имущественного положения, рода и характера занятий, вероисповедания, политических и религиозных убеждений, места жительства и иных обстоятельств.¹

В целях обеспечения охвата обязательным обучением всех детей и подростков проводится их учет путем составления списков (включаются дети от 6 до 16 лет; дети 5-летнего возраста). Учет детей школьного возраста организуется и проводится местными государственными администрациями, айыл окмоту совместно с органами и учреждениями образования.

В список ежегодно вносятся происшедшие изменения в составе детей и подростков каждого данного года рождения, то есть записываются прибывшие и исключаются выбывшие.

В сельской местности в течение учебного года айыл окмоту обязаны сообщать директорам общеобразовательных школ сведения о детях школьного

¹ ст.3 Закона КР об образовании от 30 апреля 2003 года N 92.

возраста, прибывших в данный населенный пункт по их микроучастку после начала учебного года, для принятия мер по обучению учащихся в школе.

Сообщение посылается не позднее 5 дней после прибытия детей школьного возраста в данный населенный пункт.

В городах и поселках городского типа в течение учебного года жилищные управления, коменданты ведомственных домов, общежитий, квартальные комитеты обязаны сообщать в местную государственную администрацию, а местная государственная администрация - соответствующим отделам образования и школам сведения обо всех вновь прибывших на жительство детях школьного возраста для принятия школой мер по обучению этих детей в данной школе.

Сообщения местные государственные администрации посылают в школы не позднее 5 дней после прибытия ребенка или подростка.¹

Обязанность оказания поддержки в получении образования детям внутренних мигрантов возложено на органы местного самоуправления.² Так, в целях осуществления мер по профилактике беспризорности, усиления контроля за обязательным обучением детей мэрия г. Бишкека не менее 3-х раз в год обязана проводить сверку количества детей школьного возраста, проживающих на закрепленных участках.³

Правовое регулирование доступа к медицинским услугам

Мигранты, наряду с гражданами Кыргызской Республики имеют право на охрану здоровья. Первая медицинская помощь и медицинская помощь по некоторым видам заболеваний, определенным законом, а также медицинская помощь социально уязвимым слоям населения бесплатна; каждый вправе получить ее в государственных и частных медицинских учреждениях.⁴

Законами, подзаконными актами, государственными программами определены гарантии доступа к названным услугам:

1. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике от 13 августа 2005 года N 149

2. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О защите населения от туберкулеза от 18 мая 1998 года N 65

3. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О медицинском страховании

¹ Инструкция о порядке учета детей и подростков школьного возраста. Утверждена постановлением Правительства КР от 14 ноября 1997 года N 667.

² Национальный план действий по образованию для всех. Утвержден постановлением Правительства КР от 30.07.2002. №504.

³ Постановление мэрии г. Бишкека и Бишкекского городского кенеша депутатов от 4.02.02 № 356

⁴ ст.34 Конституции КР от 5 мая 1993 года в новой редакции закона КР от 23 октября 2007 года №157

граждан в Кыргызской Республике от 18 октября 1999 года N 112

4. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании от 17 июня 1999 года N 60

5. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации от 10 августа 2007 года N 147

6. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике от 9 января 2005 года N 6

7. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья от 3 апреля 2008 года N 38

8. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О сахарном диабете в Кыргызской Республике от 9 августа 2006 года N 166

9. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ Об онкологической помощи населению от 4 октября 2000 года N 83

10. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О местном самоуправлении и местной государственной администрации от 29 мая 2008 года N 99

11. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА по предупреждению эпидемии ВИЧ/СПИДа и ее социально-экономических последствий в Кыргызской Республике на 2006-2010 годы. Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 6 июля 2006 года N 498.

12. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА реформы здравоохранения Кыргызской Республики "Манас таалими" на 2006-2010 годы (В редакции постановления Правительства КР от 23 декабря 2008 года N 710). Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 16 февраля 2006 года N 100

13. НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ охраны репродуктивного здоровья населения Кыргызской Республики до 2015 года. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 15 июля 2006 года N 387

14. ПОЛОЖЕНИЕ о Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики (В редакции постановления Правительства КР от 16 августа 2008 года N 451). Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 февраля 2006 года N 93

15. ПОЛОЖЕНИЕ об оказании социальной помощи лицам, живущим с ВИЧ/СПИДом, и членам их семей. Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 апреля 2006 года N 296

16. ПОРЯДОК лекарственного обеспечения граждан Кыргызской Республики по Программе государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью. Зарегистрировано в Министерстве юстиции Кыргызской Республики 29 декабря 2007 года. Регистрационный номер 122-07. Утвержден приказом Министерства здравоохранения Кыргызской Республики от 6 декабря 2007 года N 4316

17. ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ Об условиях предоставления медико-санитарной помощи гражданам Кыргызской Республики на 2008 год по Программе государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики

медико-санитарной помощью от 29 апреля 2008 года N 192

18. ПОСТАНОВЛЕНИЕ БИШКЕКСКОГО ГОРОДСКОГО КЕНЕША ДЕПУТАТОВ О работе учреждений здравоохранения г. Бишкек по оказанию квалифицированной медицинской помощи и улучшению лечебно-профилактического обслуживания населения от 19 марта 2003 года N 164.

В целях обеспечения доступности и гарантированности качественной первичной медико-санитарной помощи в КР осуществляется приписка к группам семейных врачей. Приписка населения - это процесс прикрепления по своему волеизъявлению населения в КР к группам семейных врачей.

В соответствии с количеством приписанного населения к ГСВ формируется объем финансирования на основе подушевого норматива, определяется количественный и качественный состав населения, составляются медико-статистические отчеты по движению населения.

Граждане Кыргызской Республики, прошедшие приписку к ГСВ, получают первичную медико-санитарную помощь, пользуются льготами при получении отдельных видов медико-санитарной помощи, в соответствии с наличием прав на льготы.

Тем самым отсутствие приписки у внутреннего мигранта означает, что он будет получать первичную медико-санитарную помощь безо всяких льгот, хотя он и переезжал в другое место жительства по причине отсутствия работы и средств к существованию. Более того, участковые врачи, в случае обращения к ним граждан за медицинской помощью, не прописанных соответствующим образом в городе Бишкеке, сообщать об этом органам внутренних дел.¹

В то же время, независимо от места жительства и иных обстоятельств, граждане имеют равные возможности в реализации права на получение медико-санитарной и медико-социальной помощи.²

При условии перечисления работодателей взносов на обязательное медицинское страхование (ОМС), граждане получают право на получение медицинских услуг по ОМС. Для граждан, не работающих на предприятиях, но приобретающих патент, полисы выдаются ОМС на основании личного заявления гражданина, поданного в территориальное управление Фонда ОМС. Полис ОМС выдается не менее чем через 30 дней с момента уплаты взносов на ОМС. В течение этих 30 дней территориальное управление ФОМС проводит сверку по базе данных Соцфонда на наличие идентификационного номера заявителя, в случае его отсутствия территориальное управление ФОМС передает сведения для проведения персонифицированного учета в областное управление Социального фонда. После присвоения заявителю идентификационного номера заполняется бланк Полиса ОМС и передается заявителю.

Правовое регулирование доступа к социальному обеспечению и помощи

¹ Правила временной прописки граждан, фактически проживающих в городе Бишкек, Приложение N 1 к постановлению мэрии города Бишкек от 23 мая 1998 года N 285-а

² Ст.61 Закона об охране здоровья граждан КР от 9.09.05 №6

В соответствии с Конституцией, КР является социальным государством и, руководствуясь данным положением должно формироваться соответствующее законодательство.

1. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О государственных пособиях в Кыргызской Республике от 5 марта 1998 года N 15

2. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О государственном социальном страховании от 17 июня 1996 года N 20

3. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О государственном пенсионном социальном страховании от 21 июля 1997 года N 57

4. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О персонифицированном (индивидуальном) учете граждан Кыргызской Республики для целей обязательного государственного социального страхования от 22 декабря 1998 года N 154

5. ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О Социальном фонде Кыргызской Республики от 2 августа 2004 года N 103

6. ПОЛОЖЕНИЕ о порядке и условиях регистрации, выплаты пособий по безработице и стипендий безработным гражданам в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации (В редакции постановления Правительства КР от 27 ноября 2003 года N 736). Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 октября 1998 года N 707

7. ПОЛОЖЕНИЕ о Социальном фонде Кыргызской Республики (В редакции указов Президента КР от 26 сентября 2002 года УП N 255, 31 октября 2002 года УП N 299, 7 августа 2006 года УП N 419). Утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 5 апреля 2001 года N 116

8. ПОЛОЖЕНИЕ о порядке определения совокупного дохода граждан (семьи) для назначения единого ежемесячного пособия малообеспеченным семьям и гражданам. Утверждено постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 25 июня 2007 года N 1934-III.

Мигранты, наряду с гражданами Кыргызской Республики, имеют право на социальную защиту. Так, гражданам гарантируется социальное обеспечение в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца в порядке и случаях, предусмотренных законом.

Пенсии, социальная помощь в соответствии с экономическими возможностями общества должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума¹ (составляет 3,571 сомов).

В КР устанавливаются следующие виды государственных пособий:

1. Единое ежемесячное пособие малообеспеченным семьям и гражданам:

а) дети до достижения ими возраста шестнадцати лет (учащиеся общеобразовательных учреждений - до окончания ими обучения);

б) учащиеся начальных профессиональных учебных заведений, студенты

¹ ст.27 Конституции КР от 5 мая 1993 года в новой редакции закона КР от 23 октября 2007 года №157.

средних и высших профессиональных учебных заведений до достижения ими возраста двадцати одного года (кроме обучающихся заочно, на вечернем отделении или по контрактному набору);

в) нетрудоспособные граждане.

2. Ежемесячное социальное пособие:

а) дети-инвалиды, больные детским церебральным параличом и дети, с ВИЧ-инфекцией или больные СПИДом, до восемнадцати лет;

б) инвалиды с детства I, II и III групп;

в) инвалиды I, II и III групп - при отсутствии права на пенсионное обеспечение;

г) престарелые граждане - при отсутствии права на пенсионное обеспечение;

д) матери-героини - при отсутствии права на пенсионное обеспечение;

е) дети в случае потери кормильца - при отсутствии права на пенсионное обеспечение;

ж) дети, рожденные от матерей, живущих с ВИЧ/СПИДом, до достижения ими возраста восемнадцати месяцев.¹

Следует отметить, что получение ряда пособий обусловлено наличием прописки (учет по месту прописки, подача заявления по месту прописки и др.). Таким образом «прикреплены» к месту прописки, единое ежемесячное пособие малообеспеченным семьям и гражданам; ежемесячное социальное пособие; пособие по безработице.

Итак, доступ, а, соответственно, реализация всего диапазона прав: на получение образования, на получение медицинских услуг, на получение социального обеспечения обусловлен особенностью правового статуса внутренних мигрантов. Хотя как особую группу адресатов или фокусную группу законодатель мигрантов не выделяет.

Законодатель не устанавливает пределов и ограничений прав внутренних мигрантов на получение социальных услуг, однако ввел регистрационный учет гражданина по месту жительства и месту пребывания в пределах Кыргызской Республики.

Национальное законодательство по вопросам регистрационного учета граждан Кыргызской Республики:

1. ЗАКОН КР О внутренней миграции от 30 июля 2002 года N 133;

2. ПОЛОЖЕНИЕ о правилах регистрации и снятия граждан Кыргызской Республики с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания (Утверждено постановлением Правительства КР от 4 декабря 2004 года N 886);

3. ПОСТАНОВЛЕНИЕ МЭРИИ ГОРОДА БИШКЕК Об утверждении «Правил временной прописки граждан, фактически проживающих в городе Бишкек» от 23 мая 1998 года N 285-а.

¹ Закон «О государственных пособиях КР» от 5 марта 1998 года N 15

4. КОММЕНТАРИЙ к Положению о правилах регистрации и снятия граждан Кыргызской Республики с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания, утвержденному постановлением Правительства КР от 4 декабря 2004 года N 886.

В соответствии со ст.14 Конституции КР каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах территории Кыргызской Республики.

В то же время имеются коллизии между нормами Гражданского кодекса и подзаконных актов¹ по понятийному аппарату – дефинициям места жительства, места пребывания, что можно рассматривать как предоставление дискретных полномочий должностным лицам, призванным выполнять функции регистрации и прописки.

С другой стороны, законодатель дает легальное определение понятия внутреннего мигранта, что не соответствует его фактическому статусу. Мигранты не имеют целью изменение места жительства, их цель – найти устойчивый источник существования (работу), обеспечить себе и членам своих семей доступ к качественным социальным благам.

Внутренний мигрант для осуществления в полной мере своих прав и свобод, а также для исполнения обязанностей, в соответствии с законом «О внутренней миграции», обязан зарегистрироваться в органах регистрационного учета.

Органами регистрационного учета являются:

1) в городах, поселках, сельских населенных пунктах, закрытых военных городках, а также в населенных пунктах, расположенных в пограничной зоне, или закрытых административно-территориальных образованиях, в которых имеются органы внутренних дел, - органы внутренних дел;

2) в остальных населенных пунктах - органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления – это представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы, обеспечивающие решение вопросов местного значения. Представительными органами местного самоуправления в аильных округах, поселках, городах и районах являются местные кенешы, а исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления являются мэрия, айыл окмоту, городские и поселковые управы.²

За регистрацию граждан по месту жительства взимается государственная пошлина. Для осуществления регистрационного учета требуется:

1) паспорт;

2) свидетельство о рождении - для граждан, не достигших 16-летнего возраста;

¹ См. напр. Положение о правилах регистрации и снятия граждан КР с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания, утв. постановлением Правительства КР от 4 декабря 2004 года N 886.

² Закон КР «о местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года N 99.

3) справка, выданная воинскими частями и военными учреждениями, для военнослужащих;

4) военный билет - для граждан, проходящих военную службу по призыву или контракту;

5) справка об освобождении из мест лишения свободы - для граждан, освободившихся из мест лишения свободы;

6) удостоверение личности.

Гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее 10 рабочих дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться в орган регистрационного учета с заявлением по установленной форме. При этом предъявляются:

1) паспорт или иной заменяющий его документ, удостоверяющий личность гражданина;

2) документ, являющийся основанием для вселения гражданина в жилое помещение (ордер, договор, заявление лица, предоставившего гражданину жилое помещение или иной документ), или его надлежаще заверенная копия;

3) адресный листок выбытия в случае предварительного снятия с регистрационного учета.

Регистрация гражданина по месту пребывания производится без снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Гражданин, прибывший к месту пребывания (временного проживания) в жилое помещение, не являющееся его местом жительства, на срок свыше 45 календарных дней, в течение 5 рабочих дней со дня прибытия обязан обратиться в орган регистрационного учета с заявлением по установленной форме. При этом предъявляется паспорт или иной заменяющий его документ, удостоверяющий личность гражданина. Орган регистрационного учета обязан зарегистрировать гражданина по месту пребывания в жилом помещении, не являющимся его местом жительства, в тот же день по предъявлению им документов на регистрацию.

Отсутствие регистрации служит основанием для привлечения к административной ответственности граждан-мигрантов: наложение административного штрафа до 50 сомов. То же действие, совершенное повторно в течение года после применения мер административного взыскания, - влечет наложение административного штрафа от 50 до 100 сомов.

Прием должностными лицами на работу граждан без паспорта или без регистрации - влечет наложение административного штрафа в размере 200 сомов. То же действие, совершенное повторно в течение года после применения мер административного взыскания, - влечет наложение административного штрафа в размере 300 сомов.¹

Невыполнение обязанности мигрантами по регистрации по месту пребывания объясняется тем, что внутренние мигранты, как правило, выходцы

¹ ст.ст. 384, 387 Кодекса об административной ответственности от 4 августа 1998 года N 114

из сельской местности. Соответственно, снятие их с учета в сельской местности и постановка на учет в городе может повлечь неблагоприятные последствия для них и их семей по уменьшению земельной доли на селе, полученной в свое время на количество членов семьи. Кроме того, не использование земельного участка или его части, предоставленного для сельскохозяйственного производства, в течение трех лет, является основанием изъятия земельного участка.¹

Компаративный анализ правового статуса внутреннего мигранта и иностранного гражданина демонстрирует достаточно жесткую позицию законодателя к собственным гражданам. Так, иностранные граждане (граждане иностранных государств, в отношении которых действует безвизовый режим) освобождаются от регистрации документов, удостоверяющих личность и от регистрации по месту пребывания, если срок их пребывания в КР не превышает 60 дней, а для граждан Российской Федерации и Республики Казахстан - 90 дней. В случае если срок пребывания таких лиц, на территории КР превышает 60 дней (для граждан Российской Федерации и Республики Казахстан - 90 дней), то они должны зарегистрироваться по месту пребывания.²

Отметим, что внутренний мигрант, прибывший к месту пребывания (временного проживания) в жилое помещение, не являющееся его местом жительства, на срок свыше 45 календарных дней, обязан обратиться в орган регистрационного учета.

Итак, норма Всеобщей декларации прав человека о праве каждого человека свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства была имплементирована и в Конституцию КР. Государством это положение было принято относительно недавно, поэтому механизмы для осуществления этого права ещё не успели сформироваться. Остались прежними и система учёта уровня миграции, и советская система прописки. В советские годы, все «социальные блага», которые гражданин мог получить от государства «прикреплялись» к месту его жительства (пенсии, соц. пособия), а медицинская помощь вообще была бесплатна (поэтому ОМС было ненужно) и поэтому в этих условиях институт прописки был удобен для государства и неотъемлемым для граждан.

После принятия Конституции 1993 года, ограничение на свободу передвижение и выбора места жительства было формально снято, и для обеспечения социальной помощью граждан было введено удостоверение социальной защиты, которое при наличии отчислений в ФОМС, пенсионный фонд, и другие фонды денежных средств предоставляло бы право на социальную защиту. Но в условиях высокой безработицы невозможно перечисление денежных средств регулярно и в полном объёме, так же невозможно быстро проверить их наличие.

В этих условия требует изучения и апробации опыт ряда стран по

¹ п.3 ст.66 Земельного кодекса КР от 2 июня 1999 года N 45.

² п.5 ст.8 Закона О внешней миграции от 17 июля 2000 года N 61.

«прикреплению» всех «социальных благ», которые может получать гражданин непосредственно к нему, а не к его месту жительства. Это реализуется с помощью документа называемого «Social security»(SS) суть которого заключается в том, что часть отчислений из заработной платы идёт на счёт компании осуществляющей страховку лиц, при этом компания может быть как частной, так и государственной, предварительно купив карту SS, тем самым, заключив договор с ней. Работодателей обязуют брать работников, имеющих карту соц. страхования, которая включает в себя медицинское страхование, страхование на случай потери трудоспособности, страхование на случай потери кормильца и т.д., количество услуг которые можно получить по этому документу зависит от характера и уровня страховки, которые различаются в цене и суммах регулярных взносов.

Выводы:

1. Внутренние мигранты, также как и другие граждане КР, имеют право на получение минимального гарантированного пакета образовательных и медицинских услуг, а также на социальную защиту и помощь
2. Законодательство не содержит специальных мер поддержки внутренних мигрантов
3. Регистрация по месту жительства/пребывания является необходимым и обязательным условием для доступа и гарантированности внутренним мигрантам пакета социальных услуг.

Рекомендации:

1. Разработать механизмы правового регулирования доступа к образованию, здравоохранению, социальной помощи и защите внутренних мигрантов;
2. Внести изменения и дополнения в нормативные правовые акты о регистрации по месту жительства и пребывания;
3. Разработать механизмы «прикрепления» всех «социальных благ» гражданина непосредственно к нему, а не к его месту жительства и пребывания.