

ШОРМАНБАЕВА А.С.,
Президент ОФ «Международная Правовая Инициатива»,
магистр права

Свобода передвижения в административном праве Республики Казахстан¹

Свобода передвижения является одной из фундаментальных свобод человека, тесно связанная с реализацией других, не менее важных прав и свобод человека.

Основными международными нормативно-правовыми актами, закрепляющими свободу передвижения, являются Всеобщая декларация прав человека (ст.13)² и Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) (ст.12)³. Республика Казахстан ратифицировала эти основополагающие документы в области прав человека. С момента ратификации МПГПП имеет для Казахстана обязательную силу. В связи с его ратификацией, Казахстан обязан представлять доклад в Комитет ООН по правам человека о соблюдении норм Пакта. Последний такой доклад был представлен в 2009 г.⁴

В общественных дискуссиях и научной литературе часто встает вопрос о приоритетности международного права перед национальным. Учитывая, что вышеуказанные международные документы, принятые и ратифицированные Казахстаном, представляют собой стандарты прав человека, в том числе свободы передвижения, хотелось бы специально остановиться на этом вопросе.

¹ Настоящее экспертное заключение подготовлено Центром исследования правовой политики при финансовой поддержке Freedom House. Мнения и взгляды, содержащиеся в заключении, не отражают точку зрения Freedom House.

² Всеобщая Декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

Статья 13. «1. Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства.

2. Каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну». См.: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

³ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года.

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 покинуть 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 лишен права на въезд в свою собственную страну».

См. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

⁴ Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 июня 2009 года № 892 «Об утверждении доклада о выполнении Республикой Казахстан Международного пакта о гражданских и политических правах». См.: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

В соответствии с п.1 ст. 4 Конституции Республики Казахстан, «действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, **соответствующих ей** (прим. - выделено автором) законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики».

Пункт 2 статьи 4 Конституции устанавливает, что «Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики».

Пункт 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан следует понимать так, что преимущественную юридическую силу перед законодательством Республики имеют международные договоры, заключенные ею в соответствии с Конституцией Республики, в установленном законодательством порядке и ратифицированные Парламентом Республики путем принятия соответствующего закона.⁵

Имеющая высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики, Конституция Казахстана установила, что международные договоры могут иметь приоритет, во-первых, только, если они ратифицированы Республикой и, во-вторых, предельный высокий уровень этого приоритета - только перед ее законами (п.3 ст. 4 Конституции).⁶

Таким образом, Конституция имеет приоритет перед международными договорами, заключенными Казахстаном, так как ратифицируемые Казахстаном международно-правовые акты должны соответствовать ее положениям.

В отношении свободы передвижения МПГПП и Конституция РК единодушны.

Ст. 21 Конституции РК закрепляет право на свободу передвижения всех, законно находящихся на территории Казахстана, без какой-либо дискриминации: «1. Каждому, кто законно находится на территории Республики Казахстан, принадлежит право свободного передвижения по ее территории и свободного выбора местожительства, кроме случаев, оговоренных законом.2. Каждый имеет право выезжать за пределы Республики. Граждане Республики имеют право беспрепятственного возвращения в Республику».

Ч.3 статьи 12 МПГПП устанавливает, что ограничения этого и других прав возможны лишь в том случае, если они а) предусмотрены законом, б) необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других (лиц), а также в) совместимы с признаваемыми в Пакте другими правами.

В то же время, казахстанское законодательство содержит ряд ограничений свободы передвижения. В частности, ограничением права на свободу передвижения по территории Казахстана остается существующий в стране институт обязательной регистрации по месту жительства, доставшийся в наследство от советской паспортной системы и режима прописки. Важно отметить, что вопросы социального обеспечения, реализация избирательного права, права на выезд из Казахстана и другие находятся в зависимости от института регистрации.

⁵ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 октября 2000 года N 18/2 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан».

⁶ Анатолий К. Котов, член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор. Конституционное верховенство и международные договоры./ Журнал "Правовая реформа в Казахстане", 2003, #1

Проведенный Комиссией по правам человека выборочный анализ отдельных нормативных правовых актов показывает на наличие несоответствия их нормам Конституции, гарантирующим гражданам свободу личности и передвижения.⁷

К примеру, Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан (КоАП РК) предусматривает административную ответственность за отсутствие регистрации по месту жительства иностранцев и лиц без гражданства, причем этот срок начинается с 10 дней, что крайне мало, учитывая географию нашей страны.⁸ Для граждан же Казахстана само по себе проживание без регистрации, вне зависимости от срока такого проживания, является административным правонарушением по той же ст. 377 КоАП РК. Более того, казахстанский законодатель не ограничился наказанием лишь незарегистрированных лиц, административному взысканию подлежат также собственники жилых и иных помещений, где проживают незарегистрированные граждане.⁹ Указанные нормы были внесены в

⁷ Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы. Под общей редакцией Абишева Т.Д., Турсунова С.Т. – Астана, 2009. – С.136.

⁸ Статья 377 КоАП РК «Проживание в Республике Казахстан без регистрации либо без документов, удостоверяющих личность»: «1. Проживание граждан Республики Казахстан без удостоверения личности или по недействительному удостоверению личности либо без регистрации по месту жительства, за исключением случаев, установленных Законом Республики Казахстан «О миграции населения», влечет штраф в размере пяти месячных расчетных показателей. 2. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, влечет штраф в размере десяти месячных расчетных показателей. 3. Постоянное проживание в Республике Казахстан иностранца или лица без гражданства без вида на жительство или без удостоверения лица без гражданства либо по недействительному виду на жительство, удостоверению лица без гражданства сроком свыше десяти календарных дней, а также несвоевременное извещение органов внутренних дел об утере паспорта, вида на жительство либо удостоверения лица без гражданства влекут штраф в размере двадцати месячных расчетных показателей. 4. Деяния, предусмотренные частью третьей настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, влекут штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей».

⁹ Статья 378 Кодекса об административных нарушениях Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.01.2013 г., введен в действие Законом РК от 30.01.01 г. № 156-II).

«Нарушение собственником жилища или другими лицами, в ведении которых находятся жилища, здания и (или) помещения, правил регистрации внутренних мигрантов»:

«1. 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, влечет 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 расчетных показателей.

2. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, влечет штраф на физических лиц в размере десяти, на индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства или некоммерческими организациями, - в размере двадцати пяти, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, - в размере тридцати месячных расчетных показателей.

3. Непринятие мер собственником жилища или другими лицами, в ведении которых находятся жилища, здания и (или) помещения, по снятию с регистрации физических лиц, зарегистрированных и не проживающих в жилищах, зданиях и (или) помещениях, принадлежащих собственнику или находящихся в ведении других лиц, влечет штраф на должностных лиц в размере десяти, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства или некоммерческими организациями, в размере двадцати, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, в размере сорока месячных расчетных показателей.

административное законодательство в августе 2011 года по инициативе Министерства внутренних дел РК, лишь спустя полгода, 25 января 2012 г. МВД устроило специальный брифинг с разъяснением этих норм СМИ и населению. Надо признать, что население Казахстана негативно восприняло эти новшества, которые еще более ограничили свободу передвижения в нашей стране.

Перечисленные выше правонарушения отнесены к Главе 24 КоАП РК «Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок управления». Таким образом, Казахстан признает, что порядок управления государством зависит от регистрации граждан и неграждан по месту жительства. Однако во имя этого порядка приносятся в жертву фундаментальные права и свободы человека, в том числе свобода передвижения. Лицо, не имеющее регистрации, лишается права на социальные гарантии, получение квалифицированной медицинской помощи, образования, легального трудоустройства, более того, права избирать и быть избранным. Такое ограничение по своим последствиям не может быть признано соразмерным и пропорциональным по отношению к гипотетической опасности для общественного порядка, несмотря на то, что оно установлено законом.

Еще одним из таких примеров может быть то, что пунктом 1 статьи 76 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях установлено, что в качестве мер воспитательного воздействия несовершеннолетнему может быть назначено ограничение досуга и установление особых требований к поведению.

При этом «установление особых требований к поведению несовершеннолетнего может предусматривать запрет посещения определенных мест, использования определенных форм досуга, в том числе связанных с управлением транспортным средством, ограничения пребывания вне дома после определенного времени суток, выезда в другие местности без разрешения комиссии по защите прав несовершеннолетних» (п.4 ст.77 КоАП РК). Фактически это означает ограничение свободы передвижения несовершеннолетнего в воспитательных целях.

Поскольку Кодекс не предусматривает, какими органами такие меры могут быть назначены, то сегодня по существу эти меры может назначить любой орган, кроме суда, рассматривающий дело об административном правонарушении. Это не согласуется с требованиями статей 16 и 21 Конституции Республики Казахстан.

Такое же несоответствие имеется в нормах ст. 11 Закона «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 года № 2707 (пп.8-1 п. 1 ст. 11) и ст. 30 Закона Республики Казахстан от 8 августа 2002 года № 345-II «О правах ребенка в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.07.2012 г.), согласно которым дети могут быть помещены в Центры реабилитации и адаптации без их согласия и без решения суда.

В связи с этим, в целях защиты конституционных прав детей, Комиссия по правам человека при Главе государства рекомендовала Правительству Республики Казахстан провести анализ всего законодательства и дополнить его нормами о том, что любое ограничение

4. Деяние, предусмотренное частью третьей настоящей статьи, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, влечет штраф на должностных лиц в размере двадцати, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства или некоммерческими организациями, в размере сорока, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, в размере восьмидесяти месячных расчетных показателей».

свободы несовершеннолетнего, ограничение его права свободного передвижения должно происходить только по решению суда.

Однако казахстанское административное законодательство содержит еще большее ограничение свободы передвижения – так называемое превентивное, установленное в ст.625-1 КоАП РК.¹⁰

В ст. 625-1 КоАП РК «превентивное ограничение свободы передвижения» определяется как мера индивидуальной **профилактики** (*выделено автором*) в отношении лица, не имеющего определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, при отсутствии в его действиях признаков административных правонарушений и преступлений и невозможности установления его личности иными способами. В то же время, законодатель отнес данную статью к Главе 36 «Принятие мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях». Таким образом, превентивное ограничение свободы передвижения должно служить в качестве меры обеспечения по делу об административном правонарушении, т.е. предполагается наличие этого самого производства. Однако в статье идет речь о гипотетической возможности наличия административного правонарушения и с этой целью предполагаемого виновного следует ограничить заранее (!) в свободе передвижения. Большого абсурда, на наш взгляд, придумать невозможно, с точки зрения права.

Однако с точки зрения правоохранительных органов, а именно миграционной полиции Министерства внутренних дел, это очень удобное средство контроля над бездомными и людьми без документов, личность которых трудной установить. Таким образом, данная статья призвана обслуживать узкие интересы миграционной полиции, а суды, санкционируя подобное превентивное ограничение свободы передвижения, в свою очередь, служат функциональным придатком миграционной полиции. В итоге, одно из фундаментальных прав человека, закрепленное в Конституции РК, ограничивается лишь для облегчения работы сотрудников правоохранительных органов, призванных защищать права человека.

На практике эта статья применяется, как уже было указано выше, к лицам без определенного места жительства и документов. Таким образом, налицо явная дискриминация этой категории населения Казахстана по признаку отсутствия жилья и документов, что является грубым нарушением ч.2 ст. 14 Конституции РК и ст. 2 МПГПП. Учитывая, что только в одном г. Алматы бездомных по разным оценкам насчитывается от 7 тыс. до 10 тыс. человек, можно представить масштаб нарушений прав человека лиц, принадлежащих к этой уязвимой группе.

Судьи считают, что понятие «превентивное ограничение свободы передвижения», данное ст. 625-1 КоАП РК, требует корректировки.¹¹ Как уже было сказано, КоАП РК определяет

¹⁰ Статья 625-1 КоАП «Превентивное ограничение свободы передвижения. 1. Превентивное ограничение свободы передвижения является мерой индивидуальной профилактики в отношении лица, не имеющего определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, при отсутствии в его действиях признаков административных правонарушений и преступлений, и невозможности установления его личности иными способами. 2. Превентивное ограничение свободы передвижения применяется органами внутренних дел с санкции суда и состоит из временной изоляции лица в специальном учреждении органов внутренних дел на срок до тридцати суток. 3. Порядок и условия применения превентивного ограничения свободы передвижения, а также основания освобождения из специального учреждения органов внутренних дел определяются законодательством Республики Казахстан».

¹¹ См. Р. ТУРСЫМБАЕВА, судья Талдыкорганского межрайонного специализированного административного суда по Алматинской области, "Юридическая газета", 28 ноября 2011 г. URL: <http://www.nomad.su/?a=3-201111290017>

«превентивное ограничение свободы передвижения» как меру индивидуальной профилактики при отсутствии в действиях лица признаков административных правонарушений и преступлений. Аналогичное понятие содержится в ст. 29 Закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений»¹². Однако этот закон пошел дальше КоАП – он позволяет лишать лиц без определенного места жительства и документов личной свободы на срок до тридцати суток. При этом они содержатся в специальных учреждениях МВД РК – так называемых приемниках-распределителях.

Из данного определения следует, что превентивное ограничение свободы передвижения может быть применено к лицу при условии отсутствия(!) в его действиях признаков административного правонарушения и преступления.

Вместе с тем ст. 618 КоАП РК относит превентивное ограничение свободы передвижения к одной из мер обеспечения административного производства. Возникает парадокс: с одной стороны, не должно быть признаков административного правонарушения, а с другой – за что в таком случае наказывать подозреваемого таким несоразмерным ограничением?

При этом у лиц, не имеющих постоянного места жительства и (или) документов, как правило, уже усматриваются признаки административного правонарушения ч. 1 ст. 377 КоАП РК (проживание граждан РК без удостоверения личности или по недействительному удостоверению личности либо без регистрации по месту жительства).

Вопрос подсудности санкционирования превентивного ограничения свободы передвижения требует немедленного разрешения.

Дело в том, что на законодательном уровне подсудность санкционирования превентивного ограничения свободы передвижения не определена. Превентивное ограничение свободы передвижения санкционируют специализированные административные суды, а если на территории соответствующей административно-территориальной единицы не образованы такие суды, вопрос санкционирования рассматривают районные (городские суды).

Вместе с тем согласно ст. 538 КоАП РК, на судей специализированных административных судов возложено рассмотрение дел об административных правонарушениях, а также согласно ч. 1-1 ст. 30 Гражданского процессуального кодекса РК – рассмотрение дел об оспаривании постановлений органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Законодатель не только не определил подсудность санкционирования превентивного ограничения свободы передвижения, но и порядок санкционирования. Не ясно, должен ли вопрос санкционирования превентивного ограничения свободы передвижения разрешаться

¹² Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» от 29.04.2010 N 271-IV
Статья 29. Превентивное ограничение свободы передвижения

1. Превентивное ограничение свободы передвижения является мерой индивидуальной профилактики в отношении лица, не имеющего определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, при отсутствии в его действиях признаков административных правонарушений и преступлений, и невозможности установления его личности иными способами.

2. Превентивное ограничение свободы передвижения применяется органами внутренних дел с санкции суда и состоит из временной изоляции лица в специальном учреждении органов внутренних дел на срок до тридцати суток.

3. Порядок и условия применения превентивного ограничения свободы передвижения, а также основания освобождения из специального учреждения органов внутренних дел определяются законодательством Республики Казахстан.

в открытом судебном заседании, с обязательным участием прокурора, адвоката, лица, к которому применяется данная мера, или вопрос санкционирования может разрешаться единолично судьей.

Надлежит ли суду обеспечивать обязательное участие адвоката, если, например, лицо является иностранным гражданином, инвалидом и т.д. Если да, тогда каков должен быть порядок оплаты труда адвоката, так как речь идет о санкционировании меры профилактики. Законодатель не определил основания для отказа санкционирования. На практике возникает вопрос: вправе ли суды отказать правоохранительным органам в санкционировании превентивного ограничения свободы передвижения к лицам с признаками наличия психического заболевания, с признаками инвалидности, к беременным женщинам и т.д. Таким образом, еще раз констатируем то, что суды обслуживают интересы миграционной полиции, сотрудники которой очень часто злоупотребляют своими полномочиями в области превентивного ограничения свободы передвижения. В нашей практике были случаи, когда сотрудники миграционной полиции использовали превентивное ограничение свободы передвижения как средство контроля над женщинами-мигрантками, оказывающими сексуальные услуги в наказание за то, что они отказались бесплатно оказывать эти услуги полицейским.

Законодатель не определил также и вид судебного акта при санкционировании превентивного ограничения свободы передвижения, а также порядок его обжалования. Согласно ч. 4 ст. 23 Закона РК «О профилактике правонарушений»¹³, решение о применении мер индивидуальной профилактики правонарушений может быть обжаловано заинтересованными лицами в порядке, установленном законодательством. Принимая во внимание, что такое решение принимается должностным лицом, следует, что оно должно обжаловаться в соответствии с Главой 27 Гражданского процессуального кодекса РК «Производство по делам об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих»¹⁴. Вместе с тем, ст. 633 КоАП РК гласит, что лицо, в отношении которого применены меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, а такой мерой может быть и превентивное ограничение свободы передвижения, может в течение десяти дней со дня применения указанных мер подать жалобу в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд.

В п. 25-15 Нормативного постановления Верховного Суда РК от 26 ноября 2004 года N 18 "О некоторых вопросах применения судами законодательства об административных правонарушениях" дано разъяснение, что протокол об административном правонарушении (статья 584 КоАП), может быть обжалован в районный и приравненный к нему суд в порядке, предусмотренном главой 27 ГПК РК, до поступления дела в суд, орган (должностному лицу), уполномоченный рассматривать соответствующее дело об административном правонарушении. Если в момент поступления дела об административном правонарушении решение по делу об оспаривании протокола об административном правонарушении не

¹³ Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» от 29.04.2010 N 271-IV.

Статья 23. Меры индивидуальной профилактики правонарушений.

4. Решение о применении мер индивидуальной профилактики правонарушений может быть обжаловано заинтересованными лицами в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

¹⁴ См. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.12.2012 г.). Введен в действие Законом РК от 13 июля 1999 года № 412-1.

принято, жалоба подлежит рассмотрению судом, органом (должностным лицом), рассматривающим дело об административном правонарушении.

Если исходить из аналогии, следует, что лицо, не согласное с применением к нему меры обеспечения административного производства в виде превентивного ограничения свободы передвижения, так же как и с протоколом, жалобой, может подать в административный суд. Однако на сегодняшний день превентивное ограничение санкционируют именно административные суды.

Отдельной темой для обсуждения скорейшего разрешения должен стать и вопрос результативности применения такой меры профилактики правонарушений, как превентивное ограничение свободы передвижения. На деле она никак не решает проблемы тех же людей без жилья и документов, напротив, лишь усугубляет. Государство, устанавливая административную ответственность в виде штрафа за отсутствие регистрации и документов, загоняет этих людей в тупик. Без регистрации и документов невозможно легально устроиться на работу и заработать таким образом на оплату штрафа. Эти люди вынуждены перебиваться случайными заработками, которых едва хватает на существование. В нашей практике есть случаи, когда граждане по 8-10 лет не могут восстановить документы, удостоверяющие личность, Все они не раз попадали в орбиту миграционной полиции, но ситуация отсутствия документов коренным образом не менялась. В данном случае мы можем констатировать отсутствие подхода правоохранительных органов к решению проблем людей без регистрации, документов и жилья. Их обязанностью является лишь выявить правонарушение и наказать за него, что является прекрасной иллюстрацией живучести советского карательного подхода. Учитывая суперконцентрацию полномочий и обязанностей по регистрации, документированию, приему заявлений оралманов и беженцев в руках миграционной полиции МВД РК, выяснение точного количества людей без документов, регистрации и жилья не потребует чрезмерных материальных и человеческих ресурсов.

Несмотря на принятые Казахстаном международные обязательства по соблюдению и защите свободы передвижения, административное законодательство и правоприменительная практика нашей страны свидетельствуют о том, что эти обязательства не соблюдаются. Это касается обязательств Казахстана как в рамках ООН, так и в рамках ОБСЕ, в частности ст. 9.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.: «Ограничения этого права будут носить характер весьма редких исключений, будут считаться необходимыми лишь в тех случаях, когда они отвечают конкретной общественной потребности, преследуют законную цель и соразмерны этой цели и не будут предметом злоупотребления или произвольного применения».¹⁵

В зарубежных законодательствах существует подход принятия отдельных законодательных актов о свободе передвижения и выбора места жительства. Например, в Украине 11 декабря 2003 года был принят Закон «О свободе передвижения и свободном выборе местожительства в Украине», ст. 2 которого устанавливает, что «регистрация местожительства или места пребывания лица или ее отсутствие **не могут быть условием** (прим. – выделено автором) реализации его прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами или международными договорами Украины, или основанием для их ограничения».¹⁶

¹⁵ См. Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ, Копенгаген, 1990 г. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>

¹⁶ URL: <http://soderkoping.org.ua/page11402.html>

Аналогичная норма установлена в ст. 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. № 5242-1.¹⁷

При этом в российском законе равно применяются понятия «место пребывания» и «место жительства». Предусмотрена даже регистрация представителей народов, ведущих кочевой образ жизни. При этом местом пребывания признается любое место, где человека проживает, будь то жилой дом, нежилое помещение (гараж, хозяйственные постройки и т.д.). Для сравнения отметим, что казахстанское миграционное законодательство также предусматривает возможность регистрации как в жилых помещениях, так и по месту нахождения работодателя, офисах, производственных помещениях, дачных строениях садоводческих обществ и т.д.¹⁸

Подводя итоги настоящего исследования, нам хотелось бы предложить следующие рекомендации Правительству Казахстана в целях улучшения защиты и гарантий свободы передвижения в РК:

1. Выяснить точное количество людей без регистрации и документов в Республике Казахстан;
2. Провести массовую легализацию лиц без документов, регистрации и постоянного места жительства;
3. Отменить привязку получения социальных гарантий и льгот к месту регистрации населения. Такая привязка может осуществляться по ИИН;
4. Привести в соответствие со ст.21 Конституции РК национальное административное и миграционное законодательство, исключив из КоАП РК статью 625-1;
5. Исключить ст. 29 из Закона РК «О профилактике правонарушений»;
6. Провести анализ влияния ограничений свободы передвижения на реализацию и защиту других основных прав и свобод, закрепленных в Конституции. Результатом такого анализа должно стать изменение государственной политики в отношении свободы передвижения;
7. Принять закон о свободе передвижения, где четко закрепить понятие свободы передвижения, места жительства, места пребывания и запрет на чрезмерное и несоразмерное ограничение свободы передвижения в Республике Казахстан.

Ноябрь 2012 г.

¹⁷ URL: <http://soderkoping.org.ua/page11402.html>

¹⁸ См. Закон о миграции, Правила регистрации.