

Исабеков К.

**ПРАВО ГРАЖДАН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА СВОБОДУ
ПЕРЕДВИЖЕНИЯ**

K. Isabekov

RIGHT OF THE PEOPLE ON LIBERTY OF THE MOVEMENT

УДК: 338:56(572.5)

В статье говорится об основных международных документах по регулированию прав граждан на свободу передвижения, как внутри государства, так и за его пределы. Анализируются факторы, влияющие на свободу передвижения, выезд и въезд в собственную страну.

In article is spoken about the main international document on regulation of the rights of the people on liberty of the movement, as inwardly state, so and for his(its) limits. It is analysed factors, influencing upon liberty of the movement, выезд and въезд in own country.

Анализ норм современного международного права показывает, что право на свободу передвижения включает порядок свободного перемещения внутри страны, выезд и въезд в собственную страну.

Свобода передвижения внутри страны заключается в праве каждого лица, законно находящегося на территории какой-либо страны, свободно перемещаться по этой территории без помех и необходимости запрашивать особое разрешение властей. Право на свободу перемещения внутри страны является основным составляющим элементом свободы, который укрепляет способность индивидуума к выбору собственного образа жизни и собственных связей. Данное право включает в себя также свободу "выбора места пребывания и жительства".¹

Интересен опыт европейских стран в этом направлении. Внутреннее решение вопросов, связанных со свободой передвижения, обусловлено восприятием этого права как совершенно естественного. Общеизвестно, что оно существует до признания его законом. В странах Западной Европы свобода передвижения и выбора места жительства крайне редко были объектами ограничения. И если ограничения свободы передвижения может быть наложено решением суда (для заключенных), для некоторых категорий лиц (военных, некоторых государственных служащих), то свобода места жительства зависит от административной практики, существующей в странах Западной Европы.

Практика же регистрации граждан по месту жительства отличается в разных странах, и существуют две ее основные разновидности:

- первая группа стран, в которых свобода места жительства практически не ограничена какими-либо формальными обязательствами. Например, в Великобритании, где существует наиболее либеральный режим, и где нет удостоверения личности, лицо регистрируется местной администрацией по адресу

проживания (для особых целей, как выборы). Подобная система существует в Швеции, где лицо регистрируется по адресу проживания (для контроля уплаты налогов). При смене адреса информация о смене места жительства лиц собирается назначенным для этого административным органом на основе информации, полученной от владельцев жилых помещений и других лиц, вовлеченных в процесс найма и посредничества при найме жилья. В этом случае регистрация места жительства или его смены входит в обязанности местных властей, а не самого лица.

- вторая группа стран ставит в обязанность лицо объявлять о своем новом месте жительства и предоставлять определенные документы, подтверждающие его гражданство (удостоверение гражданского состояния). При этом считается, что эта регистрационная процедура является необходимым шагом для эффективного общественного управления. Например, в Швейцарии свидетельство о происхождении должно всегда сохраняться в органе власти по месту рождения. К этой же группе относится Федеративная Республика Германия. Общий закон о регистрации, вступивший в силу в августе 1980 г², устанавливает обязанность граждан по регистрации. Это означает, что если кто-нибудь выезжает на новое место жительства, он должен заявить об этом в регистрирующий орган. Равным образом тот, кто выезжает должен сняться с учета и предоставить сведения, необходимые для внесения в регистр.

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

¹ Конституции Кыргызская Республика, от 5 мая 1993 г., в редакции Закона ЖК от 23 октября 2007 г. // Эркин-Тоо от 24 октября 2007. -СТ.14.П.3.

² Постановление Правительства Кыргызской Республики. Об утверждении Положения о правилах регистрации и снятия граждан Кыргызской Республики с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания Опубликовано в газете "Эркинтоо" от 15 декабря 2004 года № 102.

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

Адаптация системы внутренней регистрации кыргызских граждан к международным стандартам свободы передвижения и выбора места жительства. Для достижения цели был изучен международный опыт системы регистрации (проанализированы законодательные акты ряда зарубежных государств), а также исследована система регистрации в Кыргызской Республике с точки зрения реализации гражданских прав (проанализированы законодательные акты и проведено социологическое исследование).

Первое универсальное положение о праве на свободу передвижения содержится во Всеобщей Декларации прав человека (ВДПЧ),³ Согласно которого:

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

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

Другие положения ВДПЧ также косвенно поощряют право на свободу передвижения, "каждый человек имеет право на жизнь, свободу и на личную неприкосновенность"⁴ Свободу передвижения можно трактовать как неотъемлемую часть права на свободу. Кроме того, декларация гласит: "Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию".⁵ Нарушение этих прав несовместимы со свободой передвижения, а высылка ущемляет право возвращения в собственную страну.

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

Наиболее важным обязывающим международным инструментом, оговаривающим право на свободу передвижения, является Международный пакт о гражданских и политических правах (Mill 1111) 1966 г.⁶ которая гласит:

1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в

пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора места жительства.

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

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

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

Так, право на свободу перемещения не является безоговорочным. Как и статья 12 МПГПП, статья 2 Протокола № 4 гласит, что это право должно быть сбалансированным по отношению к определенным интересам государства: национальной безопасности, общественной безопасности, поддержанию "общественного порядка", предотвращению преступлений, защите здоровья и морали и, наконец, защите прав и свобод других людей. Тем не менее, возможность государства устанавливать такие ограничения оговаривается требованием того, что они должны быть "обеспечены законом".⁷ Требование, чтобы ограничения устанавливались законом, имеет очень важное значение для исключения административного произвола. К другим обязывающим международным инструментам, в которые включено это право, относится, и Международная конвенция по ликвидации всех форм расовой дискриминации,⁸ ст. 5 которой обязывает все страны-участницы: "...запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом без различия расы, цвета кожи, национально или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав:

а) других гражданских прав, в частности:

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

в) право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну".

jj млшцим i иударитвс определяютс общественные органы, контролирующие надлежащие соблюдение новых правил. Эти органы независимы в пределах своей компетенции и имеют право:

1. Доступа к данным, касающихся регистрационных действий и необходимых для совершенствования выполнения ими своих обязанностей;

2. Вмешательства: выражение мнения по поводу того или иного производства данных, распоряжение о приостановлении, изменении или уничтожении каких-либо данных;

3. Участия в рассмотрении дел о нарушении национальных положений, принятых в соответствии с

³ Всеобщая Декларация прав человека 1948 г.-ст. 13.

⁴ Там-же.-ст. 3.

⁵ Всеобщая Декларация прав человека 1948 г.-ст.9.

⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП). Факультативный протокол, принятый и открытый для подписания ратификации и присоединения резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. Второй Факультативный Протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни (принят и открыт для подписания на 82-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 15 декабря 1989 г.) Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша от 12 января 1994 гоfлаN 1406- ХИ.-ст 113. п.1.

⁷ МПГПП.-ст. 12.,2.

⁸ Международная конвенция по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Нью-Йорк от 7 марта 1966 года. Кыргызская Республика присоединилась Законом от 26 10fля 1996 года N 48 (МКЛФРС).-ст.5.

Директивами, а также внесения их на рассмотрение судебными органам и Действия контролирующих органов могут быть обжалованы в суд. Директивами также учреждается Рабочая группа по защите прав граждан в процессе производства персонализированных данных. Решения группы носят рекомендательный характер и принимаются простым большинством проголосовавших представителей контролирующих органов.⁹

Значительная часть Директив посвящена правам лиц - объектам регистрации. Они имеют не только право доступа к сведениям о себе, но и право возражать против производства этих данных. Например, в случаях первой передачи информации третьим странам или ее использования в целях получения прямой прибыли.

Директивы закрепили практику трансграничной передачи данных и регистрации населения, при которой права человека, включая право на свободу передвижения, четко сбалансированы с интересами каждого государства, его безопасностью и общественными интересами.

С другой стороны, ограничение права граждан на свободу выбора места пребывания и жительства негативно влияет на реализацию прав человека и гражданина на:

- участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;
- свободное распоряжение своими способностями к труду и выбор рода деятельности, включая предпринимательскую;
- пенсионное и иное социальное обеспечение; жилище;
- охрану здоровья и медицинскую помощь;
- образование;
- защиту семьи и даже ее создание.

Конституция Кыргызской Республики гласит, что ратифицированные Кыргызской Республикой "международные договоры и соглашения... и нормы международного права являются составной частью законодательства Кыргызской Республики".¹⁰ Так для Кыргызстана, ставшего участником не только Всеобщей Декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, но и Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции о правах ребенка, эти международные договоры стали источниками, регулиющими право на свободу передвижения, частью его национального законодательства.¹¹

⁹ Подробно см: В.Г.Кюютин, Т.Т.Кыдыров. Шенгенская система. Бишкек, 2001.-С.28-50.

¹⁰ Конституции Кыргызская Республика, от 5 мая 1993 года, в редакции Закона ЖК от 23 октября 2007 г. // Эркин-Тоо от 24 октября 2007.-ст. 12.П.3.

¹¹ Всеобщей Декларации прав человека; Международного пакта о гражданских и политических правах// Факультативный протокол, принятый и открытый для подписания ратификации и присоединения резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша от 12 января 1994 года N 1406-ХП); Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации г.Нью-Йорк от 7 марта 1966 года. См.

Основной Закон Кыргызской Республики закрепляет за каждым право на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства на всей территории Кыргызстана, свободный выезд за его пределы и беспрепятственное возвращение.¹² Это право признается и гарантируется Конституцией как основное, ограничение в осуществлении которого, допускается лишь в целях обеспечения прав и свобод других лиц, общественной безопасности, защиты конституционного строя. При этом само существо данного права не может быть затронуто.

Более того, права и свободы в Кыргызской Республике являются действующими. Они как таковые "определяют смысл, содержание и применение законов, обязывают законодательную, исполнительную власть, местное самоуправление и защищаются законом и судом".¹³

Таким образом, согласно нормативным актам и практике их применения, место жительства как факт, с которым связываются юридические последствия, реально определяется не самим гражданином, а соответствующим органом. И, как следствие, отсутствие регистрации по месту жительства лишает гражданина Кыргызской Республики участия в управлении государством (например, участие на выборах).

Рецензент: д.ю.н., профессор Муқанбаев Г.

также Международную Конвенцию от 30 ноября 1973 г. "О пресечении преступления апартеида и наказания за него" //(Кыргызская Республика присоединилась Законом от 26 июля 1996 года N 48);Конвенции о правах ребенка, г.Нью-Йорк от 20 ноября 1989 года. В редакции Поправки от 12 декабря 1995 года. См. Факультативный протокол от 25 мая 2000 г. К настоящей Конвенции, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии. См. Факультативный протокол от 25 мая 2000 г. К настоящей Конвенции, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша © от 12 января 1994 года N 1402-ХП).

¹² Конституция Кыргызской Республики (в новой редакции от 18 февраля 2003 года №40, принятом на референдумом 2 февраля 2003 г.), Бишкек.-2003.-ст. 16..П.8.

¹³ Конституции Кыргызская Республика, от 5 мая 1993 года (в редакции Закона КР принятая на референдуме 21 октября 2007 года №83/1692 // Эркин-Тоо от 24 октября 2007 г.-ст. 13.П.1.