



# ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ ПО МЕСТУ ПРОЖИВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Тукмадиева Малика

Программа для молодых  
исследователей в области  
публичной политики  
Фонда Сорос-Казахстан

2015

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Резюме</b>	<b>3</b>
<b>Введение</b>	<b>5</b>
<b>1. Описание проблемы</b>	<b>8</b>
1.1 История вопроса	8
1.1.1 Прописка в советский период	8
1.1.2 Трансформация системы регистрации граждан после приобретения независимости	9
1.2 Институт регистрации в свете международных обязательств	11
1.3 Нормативно-правовая база системы регистрации в Казахстане	12
<b>2. Анализ реализации задач и функций института регистрации</b>	<b>13</b>
2.1 Задача 1. Получение статистических данных о населении	13
2.2 Задача 2. Осуществление планирования и бюджетирования	15
2.3 Задача 3. Адрес регистрации как юридический адрес гражданина	16
2.4 Задача 4. Регулирование миграционных процессов	16
2.5 Задача 5. Обеспечение правопорядка и контроль преступности	17
2.5.1 Коррупциогенность и теневая экономика	18
2.5.2 Регистрация как бизнес	19
2.5.3 Повышение социальной напряженности в городах	20
<b>3. Потенциальные пути совершенствования института регистрации</b>	<b>22</b>
3.1 Вариант 1. Статус-кво: сохранение функции миграционного контроля	22
3.2 Вариант 2. Радикальный: отказ от регистрации населения по месту жительства	23
3.3 Вариант 3. Внедрение информационных технологий: национальный регистр населения	24
3.3.1 Административная структура	25
<b>Заключительные положения и рекомендации</b>	<b>28</b>
<b>Список использованных источников</b>	<b>31</b>
<b>Приложения</b>	<b>36</b>

# РЕЗЮМЕ

Регистрация населения по месту проживания, унаследованная Казахстаном от Советского Союза, является, пожалуй, одним из самых массово нарушаемых законодательных положений, тогда как реальных способов обеспечения ее исполнения населением у органов власти нет.

И не может быть без возвращения контекста плановой экономики, в котором система прописки создавалась и неотъемлемой частью которого она являлась. В условиях рыночной экономики, когда государство больше не является единственным источником предоставления жилья и занятости, регистрация не считается весомым фактором при принятии индивидуальных решений о миграции.

В результате система регистрации не выполняет своих функций: не предоставляет достоверной статистики о населении, не является инструментом эффективного государственного планирования, не обеспечивает коммуникации государства и гражданина, не позволяет регулировать миграцию населения и контролировать преступность. Сохранение действующей системы регистрации означает примирение с коррупционной и теневой деятельностью, которую система порождает.

В существующем виде система неоправданна и обременительна как для государства, так и для гражданина. В целях повышения ее эффективности предлагается:

1. Отказаться от контрольных функций системы регистрации как от неэффективных и обременительных механизмов регулирования миграции населения. Решение проблем внутренней миграции лежит в понимании первопричин стихийной миграции и в системных, последовательных мерах по созданию рабочих мест и достойных условий жизни по старому месту жительства людей.

2. Важно обеспечить поиск достаточно гибких решений, чтобы дать возможность **каждому** гражданину зарегистрироваться по месту проживания. Необходимо максимально сократить административные препятствия к регистрации всех групп населения.

3. Контроль достоверности предоставленных гражданином данных необходимо возложить на государственный аппарат. Например, на институт участковых инспекторов, которые и сегодня должны обладать информацией о гражданах, проживающих на доверенной им территории.

4. Использование возможностей, которые предоставляют современные технологии – путь по которому пошли, например, страны Балтийского региона при реформировании своих систем регистрации.

В частности, необходимо рассмотреть развертывание потенциала, который имеет Государственная база данных «Физические лица» (ГБД ФЛ).

При правильной организации доступа соответствующих государственных органов к общей базе данных, используя индивидуальные идентификационные номера граждан (ИИН), компетентные органы в режиме реального времени смогут получить точную информацию о количестве и месте проживания граждан.

5. Особое внимание при разработке, внедрении и эксплуатации данного регистра необходимо уделить конфиденциальности и защите персональных данных граждан страны.

Точка зрения автора, отраженная в данном исследовании, может не совпадать с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан.

Ответственность за факты, сведения, суждения и выводы, содержащиеся в публикации, несет автор.

# ВВЕДЕНИЕ

Регистрация по месту проживания затрагивает все сферы полноценной жизнедеятельности гражданина Республики Казахстан: к ней привязано осуществление таких фундаментальных прав и свобод, как право на свободу передвижения, избирательное право, право на доступ к образованию, муниципальному жилью, трудоустройству, предпринимательской деятельности, социальным услугам и выплатам и прочим (см. Приложение 1).

Институт регистрации настолько глубоко врос в структуру общественного и государственного устройства, что, несмотря на серьезные недостатки, мало кто ставит под сомнение его необходимость и полезность.

Вопреки постепенному ужесточению законодательства, положение о регистрации (зачастую в силу объективной невозможности выполнения) массово нарушается, а его исполнение не может быть проконтролировано законными методами. В результате система регистрации в сегодняшнем ее виде не отвечает поставленным перед ней задачам по сбору достоверной статистической информации, оказывает серьезную бюрократическую нагрузку на государственный аппарат, является благодатной почвой для разгула коррупционной и теневой деятельности, а также препятствует доступу граждан к важнейшим правам человека.

Будучи потенциально важным инструментом планирования и бюджетирования, система нуждается в глубоких реформах, которые сделали бы ее более прозрачной, упрощенной, надежной и, следовательно, эффективной (Тарара и др., 2015).

Имея свои корни в советском институте прописки, система регистрации граждан по месту проживания подвергается критике с начала 80-х годов прошлого века в основном с точки зрения индивидуальных свобод и прав человека (Цилевич, 2001; Helsinki Watch, 1992; Human Rights Watch, 1997 и прочие).

Данное исследование, в свою очередь, предлагает рассмотреть институт регистрации с позиций административной эффективности и предложить возможные пути его совершенствования.

## Методология и ограничения исследования

В ходе исследования использовались данные из открытых источников: СМИ, статистические данные, а также данные, опубликованные государственными органами и международными организациями.

Проведен сравнительный анализ процедур регистрации населения в странах постсоветского пространства (в странах, ликвидировавших советский институт прописки – Латвия, Литва, Эстония, Грузия, Молдавия), а также в Китае (перенявшем

институт прописки у СССР) и в западных странах.

Кроме вторичных источников, применены первичные методы исследований: интервью с отечественными и зарубежными экспертами, работниками НПО, политическими деятелями, представителями компетентных государственных структур.

Кроме того, в период с 11 ноября по 11 декабря 2014 г. был проведен социологический опрос среди внутренних мигрантов г. Астана.

Выбор целевой группы исследования был основан на предположении, что основной причиной существования системы регистрации является необходимость получения государством информации о миграции населения. Как следствие, именно внутренние мигранты наиболее часто сталкиваются с трудностями, связанными с регистрацией по месту жительства.

Внутренняя миграция в рамках данного исследования определена как «передвижение людей из одного региона страны в другой с целью или намерением поиска нового места проживания. Такая миграция может быть временной или постоянной. Внутренние мигранты перемещаются, но остаются в пределах территории страны своего происхождения (например, миграция из сельской местности в города)» (Международная организация по миграции, 2005).

Анкета состояла из 25 вопросов, которые условно можно разделить на следующие группы: 1) причины и обстоятельства переезда в Астану; 2) вопросы, непосредственно связанные с регистрацией по месту жительства; 3) общая информация о респонденте.

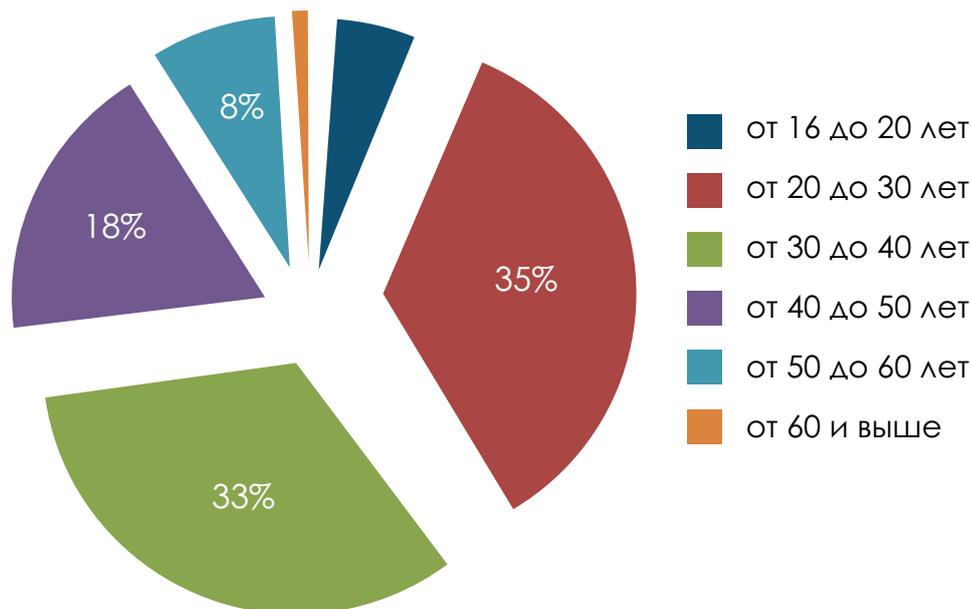
В ходе проведения опроса использовался традиционный метод бумажных анкет, которые интервьюеры заполняли на основании ответов респондентов. Анкеты были составлены на казахском и русском языках. Ввиду определенной закрытости целевой группы анкетирование было анонимным.

Респонденты отбирались методом готовой (доступной) выборки, то есть опрашивались те, кто находился в месте проведения исследования и был доступен для опроса. При возможности проводились развернутые неструктурированные интервью с респондентами.

Опрос проводился в г. Астана в следующих заранее определенных местах:

- рынки «Шанхай» и «Артем»;
- малосемейные общежития, расположенные по адресам: ул. Потанина 12/2, ул. Молдагуловой 21, ул. Куйши Дина 4;
- частный сектор: ул. Жангельдина, ул. Асан Кайгы;
- уличные опросы: автовокзал и железнодорожный вокзал г. Астана.

В ходе исследования было опрошено 124 человека. Возрастное распределение респондентов выглядит следующим образом:



**Рисунок 1. Возрастное распределение респондентов.**

36,29% респондентов имели высшее образование, 21,77% – среднее специальное, 41,13% – среднее образование. Равное количество респондентов (примерно по 26%) работали в государственных, бизнес-структурах и были «самозанятыми»; 16,94% респондентов являлись безработными, около 4% респондентов – студенты.

В силу ограниченности ресурсов данный опрос не является репрезентативным, он проводился с целью дополнения проведенных в 2009 и 2012 гг. в г. Алматы опросов среди внутренних мигрантов, затрагивавших данную проблематику (РОО «Шанырак», 2009; Асанова и др., 2010; Махмутова, 2012). Основной целью проведения опроса было понимание причин и предпосылок массовых нарушений процедур регистрации населением страны (так, по данным социологического исследования, проведенного в г. Алматы, более половины внутренних мигрантов не имели регистрации) (Махмутова, 2012). В рамках данного исследования политики не рассматривались вопросы регистрации иностранных граждан.

Таким образом, структурно данное исследование выглядит следующим образом: **в первой части** приводится историческая справка об институте прописки и регистрации, вкратце рассматривается правовая сторона вопроса; **во второй части** анализируются задачи и функции регистрации; **третья часть** исследования посвящена анализу потенциальных путей реформирования системы регистрации в Казахстане.

# 1. ОПИСАНИЕ ПРОБЛЕМЫ

## 1.1 История вопроса

### 1.1.1 Прописка в советский период

До революции 1917 года активными критиками царской системы репрессивных полицейских мер, включая паспортную систему, выступали коммунисты. В.И. Ленин (1903), например, писал:

Социал-демократы требуют для народа полной свободы передвижения и промыслов. Что это значит: свобода передвижения?.. Это значит, чтобы и в России были уничтожены паспорта (в других государствах давно уже нет паспортов), чтобы ни один урядник, ни один земской начальник не смел мешать никакому крестьянину селиться и работать, где ему угодно. Русский мужик настолько еще закрепощен чиновником, что не может свободно перевестись в город, не может свободно уйти на новые земли. Министр распоряжается, чтобы губернаторы не допускали самовольных переселений: губернатор лучше мужика знает, куда мужику идти! Мужик – дитя малое, без начальства и двинуться не смеет! Разве это не крепостная зависимость? Разве это не надругательство над народом?..

Паспортная система была отменена вскоре после революции. Однако «строительство социализма» оказалось несовместимым со свободой передвижения и уже через несколько лет паспортная система, несколько видоизменившись, была восстановлена, дав начало институту прописки, который был введен в СССР в 1922 году в целях «...учета населения городов, рабочих поселков и новостроек, разгрузки этих мест от лиц, не занятых общественно полезным трудом, а также очистки от укрывающихся кулацких, уголовных и антиобщественных элементов, в целях укрепления диктатуры пролетариата» (Постановление ВЦИК и СНК, 1932).

«Управление миграцией» было частью общей политики по переходу к жесткому центральному контролю и планированию.

Если в рыночной экономике разница в оплате труда, стоимости жилья и проживания в целом позволяет людям примерно оценивать затраты и выгоды при принятии решения о миграции, то экономическая идеология «уравнивания» в Советском Союзе привела к тому, что стоимость жилья в Москве незначительно превышала стоимость жилья в провинции, в большинстве случаев жилье было предоставлено государством, а заработная плата и цены на товары были унифицированы на всей территории страны. Таким образом, официальная стоимость труда, жилья и потребительских товаров не отражала их относительный дефицит, а следовательно, не способствовала объективной оценке затрат и выгод, связанных с потенциальной миграцией, на индивидуальном уровне.

Плановая экономика требовала стабильного и предсказуемого распределения населения, поэтому миграция должна была стать упорядоченным процессом, где административный контроль заменил бы неэффективные рыночные сигналы.

Таким образом, первоначально институт прописки служил различным целям на разных уровнях: ведение систематического регистра населения позволяло государству распределять ограниченные ресурсы, в то же время этот регистр был инструментом социального контроля для зарождавшегося режима Сталина и последовавших репрессий (Buckley, 1995).

С исчезновением советской системы распределения социальных благ и прав, а также при необходимости в жестком контроле перемещений граждан внутри страны отпала и необходимость в существовании института прописки (Асанова и др., 2010).

В 1991 году Комитет конституционного надзора СССР признал разрешительный порядок прописки неконституционным и противоречащим международным обязательствам СССР.

### **1.1.2 Трансформация системы регистрации граждан после приобретения независимости**

После развала СССР некоторые постсоветские страны упразднили институт прописки. Так, он был ликвидирован в Грузии и Молдавии; уведомительная регистрация предусмотрена в Латвии и Эстонии; в России, Украине, Беларуси и в пяти центрально-азиатских республиках, включая Казахстан, институт прописки был формально упразднен и заменен на регистрацию по месту проживания. В результате чего процедура должна была взамен разрешительного приобрести уведомительный характер.

В первые годы независимости миграционная политика государства была направлена на либерализацию: так, из удостоверений и паспортов граждан была исключена информация о месте жительства, а «режим уличной проверки законности пребывания сотрудниками полиции мог применяться лишь в отношении внешних мигрантов» (Асанова и др., 2010). В связи с ослаблением позиций государства в экономической жизни страны и несостоятельностью системы государственного социального обеспечения «постепенно сужалась практика истребования письменного подтверждения места регистрации при приеме на работу, обращении за услугами в медицинские учреждения, устройстве детей в детские сады и школы» (Асанова и др., 2010).

В целом, долгое время власти достаточно либерально относились к массовому потоку граждан, переезжающих из сельских районов и небольших городов в более крупные города, поскольку это позволяло снимать социальное напряжение на селе, связанное с нищетой и отсутствием возможностей занятости. Более того, в Стратегии территориального развития до 2015 года управляемая миграция из сел и малых городов в крупные города и вовсе получила поддержку в качестве основного подхода к организации расселения населения (Асанова и др., 2010).

С улучшением экономической ситуации в стране и развитием системы государственного социального обеспечения, «которую отдельные местные органы не заинтересованы распространять на приезжих мигрантов», к концу первой декады 2000-х

годов вопрос предоставления социальных услуг и работы по месту регистрации возвращается на повестку дня.

С другой стороны, в результате роста уровня рождаемости резко увеличиваются потребности в детских садах, школах, и отсюда возникает заинтересованность ограничить эти услуги только количеством зарегистрированных в данном населенном пункте (Асанова и др., 2010).

Как результат постепенного ужесточения регистрационной системы, вводятся своеобразные квоты на количество населения в центрах притяжения миграционных потоков. Например, в г. Алматы регистрация привязана к жилищным условиям и санитарным нормам, согласно которым на одного человека должно приходиться не менее 15 квадратных метров полезной площади. В целях контроля над миграционными процессами ввести подобное ограничение в других регионах регулярно предлагают депутаты Мажилиса Парламента (TengriNews, 2012; Zakon.kz, 2014), а не так давно ввести ограничения на регистрацию в Астане предложил и бывший аким столицы, Имангали Тасмагамбетов (Nur.kz, 2014).

Все же необходимо отметить существенную оптимизацию процедуры регистрации в последние годы благодаря внедрению современных информационно-коммуникационных технологий в практику государственного управления, в частности, принципа «одного окна» и портала электронного правительства. Автоматизация процедур государственного управления позволила упразднить практики снятия с прежнего места регистрации («выписка») и выдачи книг регистрации граждан («домовая книга»).

Эти механизмы позволили сделать взаимодействие с государственными органами более простым, быстрым и удобным: сегодня вся процедура регистрации (от получения информации и подачи заявки до оплаты государственной пошлины и получения адресной справки) доступна гражданам в онлайн-режиме, а срок оказания услуги сократился до одного дня. Польза для государства не менее очевидна: оказание государственных услуг стало более прозрачным, эффективным, менее затратным, при этом обеспечивается меньшая нагрузка на бюрократический аппарат путем минимизации личного взаимодействия между органами власти и заявителем.

Шагом вперед стала отмена привязки первичной медико-санитарной помощи (поликлиника, врачебная амбулатория) к адресу регистрации в рамках внедрения Единой национальной системы здравоохранения. Данная реформа предусматривает свободный выбор гражданами медицинской организации, оказывающей амбулаторно-поликлиническую помощь, а также возможность переприкращения в случае неудовлетворенности услугами предыдущей организации. Вся процедура также доступна в электронном формате с помощью портала электронного правительства без предъявления сведений о месте регистрации (Кодекс РК «О здоровье народа и системе здравоохранения», 2014). Реформа не только предоставила гражданам возможность самостоятельно принимать решение о месте медицинского обслуживания, но и способствовала повышению качества и прозрачности медицинских услуг. Отрицательным моментом является ограничение выбора медицинской организации пределами одной административно-территориальной единицы (населенного пункта). То есть внутренние мигранты снова оказались не учтены разработчиками данной реформы: гарантированный объем бесплатной медицинской помощи им все так же доступен только при наличии городской регистрации.

## 1.2 Институт регистрации в свете международных обязательств

Хотя регистрация населения и не является предметом конкретных (международных) обязательств, она считается средством обеспечения выполнения обязательств и норм в таких важных *сферах международного права, как верховенство закона, избирательное право и право на свободное передвижение (в особенности в отношении права выбрать себе место жительства)* (БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

Преамбула *Международного пакта ООН о гражданских и политических правах* гласит, что

..идеал свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами так же, как и своими гражданскими и политическими правами.

В частности, ст. 25(b) Пакта гарантирует право граждан «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права».

Данное право подтверждено замечаниями общего порядка к Пакту и, в частности, замечанием общего порядка № 25, которое гласит:

Независимо от того, какая в стране действует конституция или какое правительство в ней находится у власти, согласно положениям Пакта, государства обязаны принять такие законодательные и другие меры, которые необходимы для эффективного осуществления гражданами прав, признаваемых в настоящем Пакте.

И далее:

Государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли это право осуществлять. При наличии требования о регистрации избирателей эта процедура должна быть упрощена и лишена каких-либо препятствий (БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

*Всеобщая декларация прав человека (1948)*, статья 13 пункт 1 гласит: «Каждый человек имеет право на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах границ каждого государства». *Международный пакт о гражданских и политических правах (1966)* гласит в статье 12: «Каждый, кто законно находится на территории какого-либо государства, в пределах этой территории имеет право на свободу передвижения и свободу выбора места жительства».

Принципы свободы передвижения и выбора места жительства зафиксированы в *обязательствах ОБСЕ*. Наиболее четко приверженность этим принципам отражена в Документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (октябрь 1991 года), в котором говорится (глава 3, пункт 33):

Государства - участники устранят все правовые и другие ограничения в отношении передвижения в пределах их территорий для своих граждан и иностранцев и в отношении места жительства для лиц, имеющих право на постоянное место жительства; за исключением тех ограничений, которые могут быть необходимы и официально объявлены исходя из

военных интересов, соображений безопасности, экологии или других законных государственных интересов, в соответствии со своими национальными законами, Обязательствами СБСЕ и международными обязательствами в области прав человека. Государства-участники обязуются сводить такие ограничения к минимуму (Совещание ОБСЕ по человеческому измерению, 1998).

### 1.3 Нормативно-правовая база системы регистрации в Казахстане

Регистрация граждан Республики Казахстан по месту жительства регулируется:

- «Правилами регистрации внутренних мигрантов», утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 1 декабря 2011 года № 1427;
- постановлением Правительства Республики Казахстан от 24 февраля 2014 года № 132 «Об утверждении стандартов государственных услуг по вопросам документирования и регистрации населения Республики Казахстан»;
- приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 20 марта 2014 года № 165 «Об утверждении регламентов государственных услуг по вопросам документирования и регистрации населения Республики Казахстан»;
- «Правилами учета зарегистрированных и снятых с регистрации граждан Республики Казахстан», утвержденными приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 28 ноября 2011 года № 631.

## 2. АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ И ФУНКЦИЙ ИНСТИТУТА РЕГИСТРАЦИИ

Задачи и функции, возложенные на институт регистрации, можно условно разделить на *две категории: «информационную» и «контрольную»* (Совещание ОБСЕ по человеческому измерению, 1998).

К первой категории относятся три задачи:

1. получение статистических данных о количестве населения в населенных пунктах и их перемещении;
2. осуществление планирования и бюджетирования (распределение социальных благ);
3. осуществление коммуникаций между гражданином и государством посредством адреса регистрации (юридического адреса гражданина).

Во вторую категорию можно выделить:

1. регулирование миграционных процессов;
2. обеспечение законности и правопорядка.

Именно наличие контрольных функций определяет отличие унаследованной нами (незначительно реформированной) советской системы прописки от практикуемой во многих странах и, безусловно, важной для осуществления эффективного государственного управления регистрации населения по месту проживания.

Прописку можно определить как одну из форм регистрации. Но прописка отлична *намерениями* государственного аппарата, целями, которые ставятся перед ней. Если основными целями уведомительной регистрации являются обеспечение коммуникации между гражданином и государством посредством почтового адреса, а также сбор важных для государственного планирования статистических данных; то прописка – это в первую очередь инструмент контроля над миграцией населения.

Далее в данной главе предлагается подробнее рассмотреть каждую из вышеперечисленных функций и задач института регистрации в Казахстане.

### 2.1 Задача 1: Получение статистических данных о количестве населения в населенных пунктах и их перемещении в целях постоянного мониторинга и прогнозирования миграционных процессов и конъюнктуры рынка труда

Согласно официальной блог-платформе Министра внутренних дел Республики

Казахстан: «...регистрация граждан по месту жительства [...] *носит учетный характер и необходима для статистики миграции населения Республики Казахстан*». Таким образом, получение статистических данных является единственной официально озвучиваемой функцией института регистрации.

Однако статистика, основанная на регистрации граждан, не отображает реальную ситуацию о движении населения. По примерным подсчетам, от 30 до 50% населения в городах Астана и Алматы оказываются неучтенными органами статистики. «Чего стоят все утвержденные планы развития Алматы, если в них число жителей мегаполиса определено как 1,56 млн человек, а реально в южной столице проживает около 2,5 млн жителей?» - спрашивал аналитик Нуртай Мустафаев еще в 2010 году (Zona.kz, 2010).

Показательно, что даже бывший градоначальник города Астаны, Имангали Тасмагамбетов, в одном из своих публичных выступлений не обладал точными данными о количестве населения в столице, оперируя предположениями: «По официальной статистике, в столице проживают 840 тысяч жителей, а по неофициальной – население достигло одного миллиона человек» (Inform.kz, 2014).

Подобная ситуация обусловлена тем, что система регистрации по месту жительства построена таким образом, что лишает огромное количество граждан страны возможности добросовестно пройти процедуру регистрации. В результате образовался целый пласт граждан-«нелегалов» в собственной стране, что способствует их дискриминации как государственными органами, так и частными структурами и работодателями.

Согласно социологическому исследованию, проведенному Центром анализа общественных проблем среди тысячи молодых мигрантов в г. Алматы, *лишь десятая часть проживает по адресу регистрации и только половина имеет регистрацию* (Махмутова, 2012).

«Нет собственного жилья», - именно так объясняет отсутствие регистрации 79% респондентов проведенного нами в г. Астане опроса среди внутренних мигрантов. Аналогичным образом ответили 52,4% респондентов опроса, проведенного в г. Алматы (Махмутова, 2012).

Сегодня регистрация возможна только при представлении доказательств правомерности проживания гражданина на данной жилплощади (собственность, согласие собственника/ работодателя и т.д.). Ни для кого не секрет, что «квартирный вопрос» остается одной из самых острых социальных проблем в стране. По статистике Национального Аналитического Центра ФН «Самрук-Казына», 29% опрошенных казахстанцев не имеют собственного жилья (Kn.kz, 2013).

Собственники арендного жилья зачастую отказываются регистрировать у себя жильцов ввиду сдачи жилья в аренду без заключения договора найма и уплаты налогов, а также вследствие правовой неосведомленности или нежелания быть вовлеченными в бюрократическую волокиту. Кроме того, официально зарегистрировав у себя дополнительного жильца, владельцу квартиры придется нести дополнительные расходы за коммунальные услуги.

В результате невольными нарушителями процедуры регистрации становятся наименее защищенные, малоимущие слои населения:

- переселенцы из сел и регионов,
- молодые семьи,
- выпускники детских домов,
- освободившиеся из мест заключения,
- многодетные семьи,
- инвалиды,
- оралманы,
- граждане без определенного места жительства.

Приобрести жилье в городе для таких людей – задача непосильная, а отсутствие регистрации не позволяет им претендовать на муниципальное «доступное жилье» или оформить ипотеку.

Некоторые эксперты видят здесь еще одну причину существования регистрации, которую бишкекский правозащитник Ирена Ермолаева обозначила как «нет человека – нет проблемы» (Радио Азаттык, 2011). Человек без регистрации не испортит статистики по безработице или обеспеченности населения жильем, не осмелится потребовать достойного образования для своих детей или выплаты социальных пособий.

Недостовверная статистика о миграции затрудняет адекватное осмысление миграционных процессов, не позволяет оценить потребности экономики, а значит, принимать своевременные меры для решения возникающих проблем.

## **2.2 Задача 2: Институт регистрации как инструмент планирования и бюджетирования, необходимый при распределении государством социальных благ**

Государственная система распределения социальных выплат и услуг основывается на привязке к месту регистрации получателя пособия. В результате несовершенства системы регистрации она вместо инструмента распределения социальных благ стала инструментом ограничения доступа определенной части населения к этим благам.

Значительная часть населения остается «невидимой», не отраженной в системе государственного социального обеспечения по причине отсутствия городской регистрации. Граждане, не имея объективной возможности зарегистрироваться, получают два пути решения проблемы:

1) «инклюзивный» - приобретают фиктивную городскую регистрацию либо при наличии такой возможности регистрируются у родственников/друзей;

2) «эксклюзивный» - решают не регистрироваться, лишаясь тем самым государственной защиты и обеспечения.

Сложно говорить о прогнозировании и эффективном процессе принятия управленческих решений, будучи неосведомленным о реальном положении дел. «Подобное положение приводит к созданию неправильного представления о территориальном распределении населения, что может иметь негативные последствия для множества различных элементов государственного планирования» (БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

### **2.3 Задача 3: Адрес регистрации является юридическим адресом гражданина, по которому осуществляются взаимоотношения гражданина с государством**

Принимая во внимание часто объективную практическую невыполнимость для граждан положения КоАП РК (ст. 492 и 493), предусматривающего обязательное проживание по адресу регистрации, эффективные взаимоотношения физического лица с государством посредством данного адреса оказываются невозможными.

В результате уведомления о штрафах, налоговых отчислениях, повестки в суд и т.д. зачастую не находят своих адресатов.

### **2.4 Задача 4: Регулирование миграционных процессов путем создания административных барьеров на пути миграционных потоков**

Пожалуй, главным доводом органов власти в пользу сохранения и ужесточения системы регистрации является стремление сдержать рост стихийной миграции. Например, аким Алматы Ахметжан Есимов в 2010 году на отчетной встрече с населением предложил «рассмотреть вопрос прописки» как «дополнительную меру, направленную на регулирование потока внутренней миграции» (Асанбаев, 2010).

Однако, несмотря на все более ужесточающийся порядок регистрации, снижения миграционных потоков в стране *не наблюдается*. Миграция населения по направлению «село-город», «депрессивный регион - благополучный регион» в Казахстане не только не снижается, но и приобретает стихийный характер. По оценкам Национального агентства по статистике, ежегодно более 300 тысяч человек участвует во внутренних миграционных процессах. Согласно последней переписи населения 2009 года, 2 381 233 человек или 14,9% населения страны в межпереписной период сменили место проживания в пределах территории Казахстана (Жусупова и Кенесов, 2012). Только по официальным данным (надежность которых обсуждалась выше), за последний год внутренняя миграция увеличилась на 30% (Kazinform, 2014).

Причем, центрами притяжения миграционных потоков являются всего несколько регионов страны. Так, убыль населения в 2013 году наблюдалась во всех областях, кроме Мангыстауской, Атырауской, Алматинской и г. Астана, Алматы (Национальное Агентство по статистике, 2014). Интересно, что по данным Казахстанского института социально-экономической информации и прогнозирования, 2/3 населения городов Астана и Алматы не живут в этих городах с рождения (Zona.kz, 2010).

Как правило, внутренняя миграция населения в Казахстане носит вынужденный характер. Она обусловлена целым комплексом социально-экономических проблем в регионах. Результаты проведенного в рамках данного исследования опроса показали, что 63% внутренних мигрантов решились на переезд в Астану в поисках работы. Проще говоря, трудоспособное население «голосует ногами» в поисках лучших перспектив в крупных городах (Zakon.kz, 2013). При этом переселенцы готовы терпеть многие неудобства в городах-реципиентах, отсутствие регистрации – далеко не самое большое из них.

Так, по мнению координатора проекта Еврокомиссии «Шанырақ – наш общий дом» Махамбета Абжана, система не способствует эффективному контролю миграции, а лишь повышает «коррупциогенность всей сферы, так как внутреннему мигранту намного легче дать полицейскому взятку в 1,5-2 тыс. тенге, чем платить штраф

в 20 МРП (примерно 40 тыс. тенге)» (Абишев, 2010).

С другой стороны, вопреки вере чиновников в действенность регистрации, главным сдерживающим фактором миграции является отсутствие доступного жилья. Поэтому даже упразднение института регистрации радикально картину миграции не изменит.

«В то время как миграционные потоки продолжают увеличиваться», сохранение института регистрации в нынешнем виде «является барьером для нахождения надежных решений проблем миграции», вследствие получения государством недостоверных данных о миграции (Совещание ОБСЕ по человеческому измерению, 1998).

Миграция – это естественная динамика здорового общества, которая в нашу эпоху глобализации и урбанизации будет продолжаться еще большими темпами. Кроме того, важно помнить о потенциальных непредвиденных последствиях ограничения роста населения городов: различные административные, силовые меры практически всегда моментально запускают адаптационные механизмы, побочные эффекты которых обычно сложно предугадать.

## 2.5 Задача 5: Обеспечение правопорядка и контроль преступности

Одной из главных причин, обуславливающих существование системы регистрации в стране в ее существующем виде, называется обеспечение безопасности и правопорядка, в частности, в свете угроз терроризма.

Данная мера направлена *на защиту интересов и прав граждан Республики Казахстан, проживающих в Алматы*, с целью регулирования внешних и внутренних миграционных процессов, оказывающих существенное влияние на криминогенную обстановку в мегаполисе.

Так объяснял очередное ужесточение регистрационного режима бывший начальник департамента юстиции города Алматы Багбан Таимбетов (Асанбаев, 2010). По словам акима Алматы Ахмеджана Есимова, иногородние совершают 55% преступлений в городе:

Нерегулируемый приток иногородних граждан создает определенные сложности и негативно сказывается на инфраструктуре города, ведет к росту безработицы, социальной напряженности. Кроме того, отсутствие у них средств существования и места жительства в Алматы способствует обострению криминогенной ситуации (Асанбаев, 2010).

Однако административный барьер в виде регистрации не останавливает мигрантов, а лишь создает иллюзию отсутствия проблем, загоняя проблему в «тень».

Гораздо большей угрозой безопасности представляется отсутствие у органов правопорядка достоверных данных о населении. Мигранты не отражаются в официальной статистике (например, статистика безработицы основывается на данных «бирж труда», которые работают с безработными только при наличии у них городской прописки), не претендуют на гарантированные всем гражданам (вне зависимости от их местонахождения) блага, а, значит, не создают нагрузку на социальную инфраструктуру городов.

С другой стороны, система регистрации едва ли является препятствием на пути террористических организаций и криминальных элементов. Именно этим людям не составит труда оформить «липовую» регистрацию.

Более того, никакой корреляции между уровнем преступности и характером регистрации до сих пор не установлено. Наличие самых строгих в мире систем регистрации в странах СНГ отнюдь не приводит к снижению уровня преступности. А отсутствие института регистрации или его либеральный характер в развитых странах не порождает неконтролируемой преступности.

Система регистрации является сомнительной мерой по снижению уровня социального напряжения, безработицы или преступности в городах. Скорее, это способ «закрывать глаза» на существующие проблемы, не отразив их в официальной статистике и сняв с себя бремя по покрытию новоприбывших социальными услугами.

### **2.5.1 Коррупциогенность и теневая экономика**

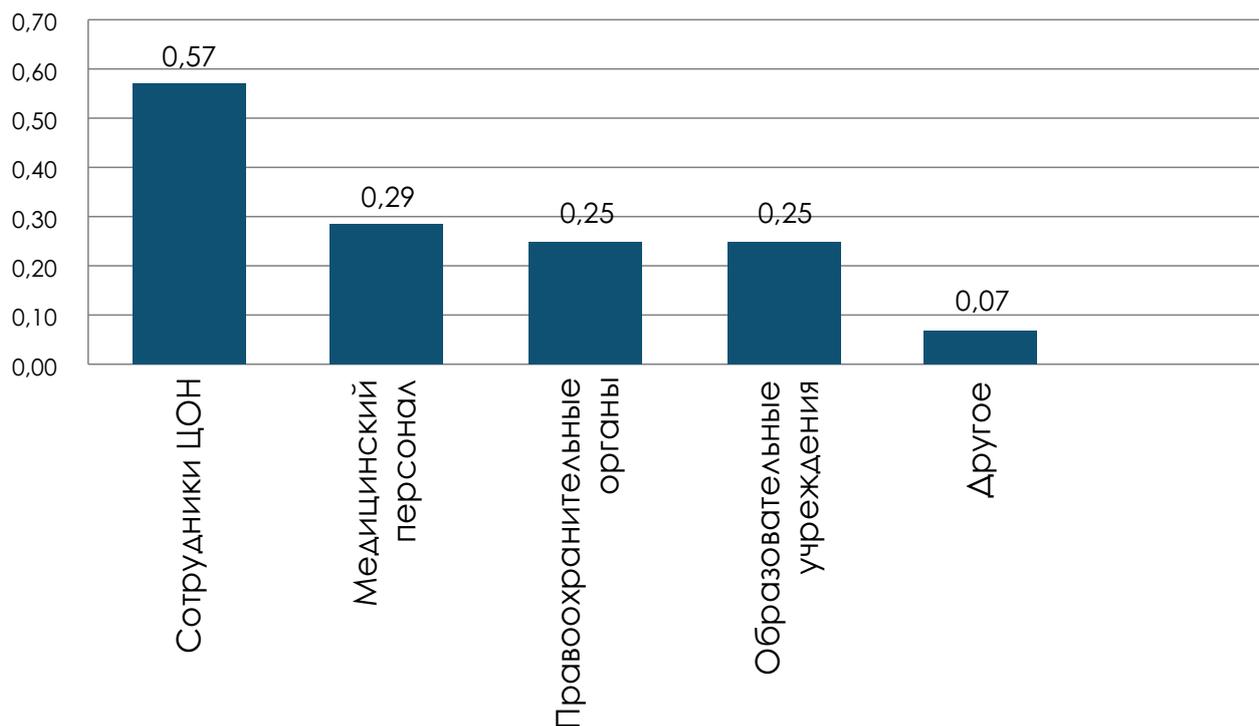
Если и существует связь между преступностью и системой регистрации – это ее коррупциогенность и непрозрачность. Система предоставляет возможность широкой коррупционной деятельности чиновникам на самых разных уровнях.

Как правило, граждане, не имеющие прописки, вынуждены платить взятки при устройстве детей в детские сады, школы, при посещениях поликлиник и т.д. Мигранты без регистрации, часто юридически неграмотные люди, становятся жертвами вымогательств со стороны сотрудников органов правопорядка. Не имея легального статуса, они часто не заключают трудовых договоров при устройстве на работу, тем самым становясь нарушителями трудового и налогового законодательства, лишаясь социальных гарантий и прав, предусмотренных Законом о труде РК.

Правозащитники неоднократно отмечали случаи использования прописки (а, вернее, ее отсутствия) как рычага давления на граждан, негодных властям. 23% респондентов опроса в г. Астана сталкивались со случаями вымогательства по причине отсутствия регистрации. На рисунке 1 отражены государственные органы, наиболее часто упоминавшиеся в этой связи респондентами проведенного в г. Астана опроса.

Отсутствие прозрачности в системе также служит препятствием для уплаты налогов в государственный бюджет. Работников неформального сектора в Казахстане принято называть «самозанятыми». Согласно некоторым расчетам, почти треть всех доходов городов создается в неформальном секторе (Zonakz, 2010). Только вывод таких граждан в легальное поле позволит оценить реальную цену вопроса.

## Если вы сталкивались со случаями вымогательства, то какими органами?



**Рисунок 1. Коррупционная составляющая системы регистрации (коэффициент частоты упоминания).**

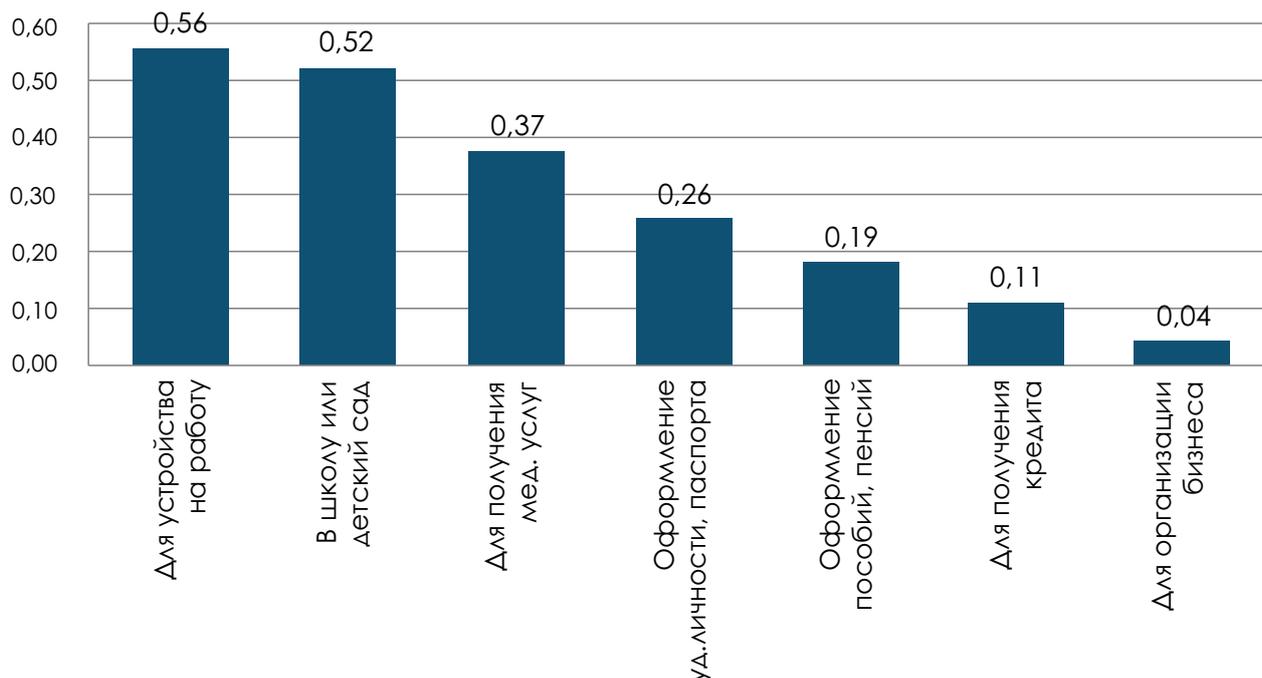
### 2.5.2 Регистрация как бизнес

Вместо ожидаемого ограничения миграционных потоков институт регистрации породил новый вид бизнеса: городская прописка стала объектом торговли, когда за определенную плату владельцы жилья временно регистрируют мигрантов. Известен случай, когда в столичной квартире общей площадью 67 квадратных метров было одновременно зарегистрировано около 1700 человек (TengriNews.kz, 2011). В борьбе с фиктивной пропиской в 2011 году в Кодекс об административных правонарушениях был внесен ряд поправок, предусматривающих ответственность за несовпадение места регистрации и фактического проживания, штрафы также предусмотрены по отношению к тем, кто регистрирует на своих жилых площадях лиц, фактически там не проживающих (КОАП РК, ст. 492, 493 ч.1).

Но, несмотря на ужесточение законодательства, 22% респондентов нашего опроса в Астане приобретали фиктивную регистрацию, а городские доски объявлений и интернет все еще пестрят объявлениями с предложениями «100% надежной прописки». Так, на запрос «прописка в Астане» поисковая система Google выдает около 316 000 результатов, на запрос «прописка в Алматы» уже вдвое больше – 777 000 результатов, большинство из которых составляют как раз подобные объявления. Средняя цена временной прописки в Астане на сегодняшний день составляет 6000 тенге, в Алматы – 15000 тенге.

1

В «бизнес» по оформлению «липовых» прописок вовлечены и работники государственных органов, в частности, ЦОНов. Об этом свидетельствуют респонденты социологического опроса, проведенного нами в Астане.



**Рисунок 2. Причины приобретения фиктивной регистрации (коэффициент частоты упоминания).**

### 2.5.3 Повышение социальной напряженности в городах

Советская система регистрации, называемая некоторыми экспертами инструментом «институционализированной дискриминации» (The Diplomat, 2015), является барьером для успешной интеграции мигрантов в городах.

При смене места жительства мигранты сталкиваются с целым рядом проблем – начиная от трудоустройства и поиска жилья, получения пенсий и пособий по месту проживания, заканчивая доступом к детским садам, школам и медицинским услугам. Респонденты социологического исследования, проведенного в рамках проекта Еврокомиссии «Шанырак – наш общий дом» среди 1214 мигрантов практически во всех регионах страны, выделяли в качестве наиболее сложных после переезда на новое место жительства следующие проблемы:

- покупка жилья и прописка – 46,14%;
- поиски хорошей работы – 22,46%;
- устройство детей в детсады – 2,84%;
- отказ из-за отсутствия прописки в медицинском обслуживании – 5,01%;
- отсутствие возможности получения детьми хорошего образования – 6,5% (РОО «Шанырак», 2009).

Городская регистрация становится «камнем преткновения» на пути решения практически всех основных проблем мигрантов. Нужно понимать, что мигранты, решившиеся на переезд, в 95% процентах случаев не собираются возвращаться обратно.

Существующая система регистрации граждан препятствует успешной адаптации внутренних мигрантов в городах, снижая шанс найти работу с оформлением трудового договора, вынуждая мигрантов работать за зарплату «в конверте», без социальных пакетов, пенсионных отчислений, прав трудящихся и страховки. По результатам опроса, у большинства мигрантов нет счетов в пенсионных фондах (Махмутова, 2012), они не имеют возможности получать пособия и социальные услуги.

Центры занятости предлагают государственные программы («Молодежная практика» и «Программа занятости 2020»), которые дают возможность трудоустроиться после получения образования. Но эти программы не распространяются на приезжих.

Без регистрации невозможно оформить кредит или открыть счет в банке, организовать собственный бизнес. Таким образом, регистрация препятствует предпринимательской активности населения страны.

**Подводя итоги этой главы,** можно сказать, что основной причиной неэффективности системы регистрации в Казахстане является ее многофункциональность. Пытаясь с помощью регистрации «убить несколько зайцев», государственный аппарат получает абсолютно недееспособный, громоздкий бюрократический механизм.

Поэтому для повышения эффективности системы регистрации для начала необходимо четко определиться с целями ее организации. Судя по сложившейся в Казахстане ситуации, напрашивается вывод, что информационные функции регистрации «принесены в жертву» функциям контроля. При этом отсутствует понимание (или желание понять) первопричины стихийной миграции населения так же, как и объективная оценка результативности и последствий принимаемых мер борьбы с ней.

В результате государственный аппарат не получает достоверных данных о движении и численности населения, но и эффективно контролировать такие сложные, системные социально-экономические явления, как миграция, с помощью ужесточения регистрационных процедур не получается.

Казахстанская версия регистрации, по сути, это способ бороться с последствиями, а не с причинами проблем миграции населения. Не решая самих проблем, регистрация создает излишние неудобства гражданам в реализации их конституционных прав и свобод, а также предпосылки для коррупционной и теневой деятельности.

# 3. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА РЕГИСТРАЦИИ

Сегодня в Казахстане назрела необходимость разработки альтернативного, более эффективного, прозрачного и справедливого порядка регистрации по месту жительства. Такая система должна учитывать интересы государства, не ущемляя при этом прав граждан. Она должна быть менее обременительной как для государства, так и для гражданина, при этом обеспечивая государство достоверной информацией о населении.

Существует всего три пути развития системы регистрации: 1) продолжать сохранять институт в качестве механизма миграционного контроля; 2) отказаться от контрольной функции и трансформировать его в полезный, но лишь информационный инструмент; 3) ликвидировать институт регистрации населения по месту жительства.

## 3.1 Вариант 1. Статус-кво: сохранение функции миграционного контроля

Действующая в Казахстане система регистрации населения не соответствует **как минимум** пяти критериям эффективной системы, определенным Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) в «Руководящих принципах регистрации населения»: 1) обязательность и полнота данных (хотя регистрация и является обязательной для всех граждан страны, зарегистрированы далеко не все), 2) содействие свободному передвижению граждан, 3) недискриминация, 4) положение о «юридически несуществующих» лицах, 5) о местожительстве и праве собственности (БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

История развития института прописки (позже - регистрации) показывает, что эффективность административных мер по управлению внутренней миграцией может быть достигнута только в контексте монополизации государством всех факторов производства и распределения ресурсов.

Так, при советской плановой экономике государство обладало абсолютной властью и свободой действий в управлении экономикой, в то же время оно принимало на себя полную ответственность за обеспечение населения средствами, занятостью и услугами. В результате тотального государственного контроля над ресурсами выжить вне системы прописки было сложно. Жизнь советского гражданина была плотно связана с местом его работы, отслеживалась профсоюзами, жилищно-эксплуатационными конторами (ЖЭК), правоохранительными органами, поэтому нарушения регистрационного режима легко идентифицировались. Система

прописки была лишь составной частью этой многоуровневой системы контроля и социального обеспечения.

В отрыве от контекста плановой экономики система регистрации не способна быть эффективным методом миграционного контроля. Поэтому дальнейшее сохранение действующей модели института регистрации представляется неприемлемым, поскольку она не только не совместима с рыночной экономикой, но и бесполезна без возобновления старых институтов плановой экономики (Li Zhang, 1999).

### **3.2 Вариант 2. Радикальный: отказ от регистрации населения по месту жительства**

Говоря о реформе регистрационной системы, в первую очередь необходимо рассмотреть вопрос оправданности существования регистрации населения по месту жительства.

Регистрационный учет населения по месту жительства в принципе не практикуется во многих странах мира, среди них страны с высокой организацией системы государственного управления: США, Великобритания, Франция, Израиль, а также страны, в которых проблема миграции (в том числе внутренней) стоит не менее остро, чем в Казахстане, например, Мексика, ЮАР и Бразилия.

В США, например, информацию о передвижении граждан государство получает через ряд косвенных институтов, таких как водительские права и налоговые декларации.

Во Франции свидетельствами проживания гражданина по определенному адресу зачастую служат квитанции об оплате коммунальных услуг (в них указывается имя плательщика). «Контроль идет, прежде всего, по месту работы: бухгалтерия любого предприятия (частного или государственного) – «паспортный стол» в миниатюре. Она собирает все сведения о работнике, необходимые для уплаты налогов» (Gazeta.ru).

В Израиле регистрация осуществляется с единственной целью приписки гражданина к избирательному участку, поэтому на деле она не является обязательной (Азимов и Азимов, 2009).

В Бразилии, печально известной своими фавелами – городскими трущобами, в которых проживает около 11, 4 млн человек (6% населения страны) (Jcnet.com, 2011), регистрация по месту проживания также не практикуется. Гражданин сообщает о месте своего проживания «лишь в момент сбора налогов (по месту работы) или при открытии собственного дела» (Gazeta.ru).

Это, однако, не означает отсутствия государственного внимания к проблеме. Согласно докладу, опубликованному ООН, государственные меры по улучшению условий жизни в городских фавелах, инвестирование в сельскохозяйственный сектор, а также инвестиции в развитие промышленности, инфраструктуру, туризм в традиционно слабо развитых северных регионах страны привели к снижению числа жителей фавел на 16% в 2010 году по сравнению с 2000, и, по словам бывшего президента страны Лулы да Силва, «изменили географию миграции» (Inter Press Service, 2010).

В таких системах сбор информации о перемещении граждан ведется с помощью сети косвенных институтов. Таким образом, обязанность по сбору

информации о населении возлагается полностью на государственный аппарат. Освобождая гражданина от этой обязанности, государство в какой-то мере получает более достоверную информацию. С другой стороны, подобная система не требует отдельных усилий и ресурсов по ее поддержанию, а значит, она более устойчива и экономична.

### **3.3 Вариант 3. Внедрение информационных технологий: национальный регистр населения**

Основные тенденции в развитых странах мира подразумевают упрощение процедур государственной регистрации за счет применения информационных технологий.

При ее надлежащей организации такая система может стать административным «хребтом» общества. Непременным условием этого является создание четкой структуры совместного использования информации всеми субъектами государственного управления (БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

Однако применение информационных технологий – это всего лишь рабочий инструмент, тогда как общая эффективность всей системы зависит от законодательных и административных рамок, регулирующих процесс регистрации (БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

В Казахстане созданы все предпосылки для успешной реализации подобной системы регистрации граждан: успешно внедрено и работает большинство элементов системы «электронного правительства», существует соответствующая техническая инфраструктура. Так, в рейтинге ООН по развитию электронного правительства в 2014 году Казахстан занял 28 место среди 193 стран мира, поднявшись на 10 строчек по сравнению с 2012 годом (Zakon.kz, 2014).

В частности, в 2007 году была введена в постоянную эксплуатацию Государственная база данных «Физические лица» (ГБД ФЛ), а с 1 января 2013 года каждому гражданину Казахстана был присвоен индивидуальный идентификационный номер (ИИН), который заменил расчетный налоговый счет (РНН) и социальный индивидуальный код (СИК). Кроме того, создана и введена с 2007 года в полную эксплуатацию информационная система «Адресный регистр».

Согласно официальному сайту АО «Национальные информационные технологии», ГБД ФЛ «обеспечивает информационное взаимодействие с 25 ведомственными информационными системами государственных органов и компонентами электронного правительства», а целью ее внедрения является:

...предоставление сведений о физических лицах с указанием индивидуального идентификационного номера в информационные системы государственных органов Республики Казахстан, в частности, объединение единой логикой всех систем регистрации физических лиц в отделах ЗАГС, паспортных столах, сферах социального страхования, медицинского обеспечения, пенсионного обеспечения, налоговой и других служб.

Согласно информации, предоставленной на официальном сайте, на данный

момент ГБД ФЛ является единой системой регистрации актов гражданского состояния и не включает в себя регистрации населения по месту жительства. Использование потенциала ГБД ФЛ в качестве базы регистрационных данных населения при адекватной организации дало бы возможность исключить целый ряд недостатков действующей системы регистрации населения.

1. При надлежащей организации доступа соответствующих органов управления к общей базе данных, используя индивидуальные идентификационные номера граждан (ИИН), «компетентные органы управления в любое время в онлайн-режиме непосредственно с удаленных мест смогут получить точную информацию о количестве и местонахождении граждан» (БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

2. Внедрение информационных технологий позволит обеспечить прозрачность не только регистрационных процедур, но и непосредственно процессов получения гражданами услуг. Коррупционная и теневая деятельность будет если не полностью искоренена, то значительно усложнена. «Электронная система позволяет идентифицировать каждое рабочее место (и даже каждого сотрудника, если несколько человек попеременно работают на одном и том же рабочем месте), где осуществляется регистрация, и, кроме того, она позволит вести учет всех производимых в регистре операций на каждом конкретном рабочем месте, занятом чиновником-регистратором; электронная система может вести учет всех обращений к персональным данным, хранящимся в системе, и предоставлять эту информацию субъектам данных по требованию» (БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

3. Повысится эффективность коммуникации государства и гражданина посредством адреса регистрации.

4. Электронная система повысит скорость оказания услуг и понизит бюрократическую нагрузку на государственный аппарат, а гражданин будет освобожден от бремени представления адресной справки для пользования услугами, теперь все административные органы, требующие данную информацию, будут получать ее непосредственно из базы данных.

5. Данные, получаемые государственными органами, могут быть настолько точными, что отпадает необходимость проведения периодических переписей населения, как это произошло в Дании (Комитет за гражданские права, Санкт-Петербургское отделение межрегиональной общественной благотворительной правозащитной организации, 2013).

### 3.3.1 Административная структура

Далее в данной главе приводятся рекомендации по организации системы регистрации населения на основе рекомендаций, озвученных БДИПЧ ОБСЕ в «Руководстве о регистрации населения» (2009).

1. Управление базой данных может быть поручено как вновь созданному, так и уже существующему регистрационному органу.

Регистрационный орган отвечает исключительно за хранение, обслуживание данных и предоставление доступа к ним органам, ответственным за регистрацию отдельных событий. Каждый орган может добавлять, обновлять и удалять только ту информацию, за которую он отвечает согласно закону (БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

2. Согласно «Руководству БДИПЧ ОБСЕ о регистрации населения» (2009), «государство должно гарантировать автономность и независимость реестра от правоохранительных, военных и регуляторных органов. Ведение такой регистрационной системы следует рассматривать как отдельную административную задачу, регулируемую отдельной областью общественного права». В этом контексте было бы целесообразным возложить обязанности по сбору данных о населении на гражданский орган, например, рассмотреть возвращение функций по регистрации населения из ведения Министерства внутренних дел в компетенцию Министерства юстиции.

3. Подобная система станет эффективной лишь тогда, когда доступ к данным будет предоставляться всем компетентным органам, а не только органам, ответственным за регистрацию населения. «Государственные органы, ответственные за предоставление услуг в области здравоохранения, образования, социального обеспечения, крайне заинтересованы в содержащей самые последние данные информации о лицах, пользующихся этими услугами. Некоторыми органами для этой цели создаются собственные регистры. Это, однако, излишне и экономически неэффективно, если данная информация доступна также и в регистре населения. Коммерческие организации могут быть заинтересованы в получении доступа к информации в регистре населения по сходным причинам» (БДИПЧ ОБСЕ, 2009). Законодательными и административными рамками должно быть строго определено, «какой орган имеет доступ к каким данным и какого типа доступ – «только для чтения» или с правом внесения изменений» (БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

4. «Доступ к информации должен быть ограничен основными данными, такими как имя и фамилия, адрес и дата рождения. Каждая ветвь государственного управления может иметь доступ к системе регистрации населения, но ни одна из этих ветвей власти не должна получать доступ к информации, не связанной с ее задачами» (БДИПЧ ОБСЕ, 2009).

5. При этом все компетентные органы должны уведомлять регистрационный орган об обнаруженных ими неточностях и неполноте сведений, а регистратор после получения подобного уведомления должен иметь возможность корректировать или удалять их по собственной инициативе. «Желательно ввести процедуру отслеживания любых изменений, внесенных в реестр, включая отражение данных до внесения изменений и ссылки на документы, на основании которых данные были изменены» (БДИПЧ ОБСЕ, 2012).

6. Особое внимание при введении подобной системы необходимо уделить конфиденциальности и защите данных граждан страны.

7. Необходимо также предусмотреть порядок внешнего контроля, например, создания независимого межведомственного совета. Полномочия членов такого совета «должны включать принятие решений по поводу запросов внешних пользователей о предоставлении доступа к данным реестра и контроль технической системы обмена, сбора и актуализации данных для обеспечения ее соответствия требованиям закона. В целом, регистрационный орган следует обязать представлять Правительству и независимому Совету ежегодные отчеты о функционировании его служб, которые в интересах открытости и гласности следует также обнародовать» (БДИПЧ ОБСЕ, 2012).

8. Для того чтобы обеспечить выполнение первого критерия эффективной системы регистрации – полноты и обязательности регистрации, необходимо «в

прямом смысле внести в реестр всех жителей страны, включая также не граждан, и гарантировать, что смена гражданства приведет только к внесению поправок в реестр, но не повлияет на наличие у лица регистрации как таковой» (БДИПЧ ОБСЕ, 2012).

Помимо возложения обязательства регистрироваться, важно гарантировать *возможность каждому гражданину* зарегистрироваться по месту проживания *без необходимости доказывать свое право проживать по этому адресу*. Возвращение положений законодательства, предоставлявших возможность регистрироваться в местных органах власти, позволит учитывать граждан без места жительства, а также население, проживающее в незарегистрированных жилищах.

Важно отметить, что сегодня наличие регистрации является условием получения документов, удостоверяющих личность, но прохождение регистрации невозможно без удостоверения личности – это создает замкнутый круг бюрократических препятствий. Необходимо обеспечить системе достаточную гибкость, чтобы избежать подобных ситуаций (например, признать достаточным свидетельства о рождении и паспорта советского образца, рассмотреть целесообразность требования о наличии регистрации при получении удостоверений личности) (БДИПЧ ОБСЕ, 2012).

9. Контроль достоверности предоставленных гражданином данных необходимо возложить на государственный аппарат. Например, на институт участковых инспекторов, которые и сегодня должны обладать информацией о гражданах, проживающих на доверенной им территории. Вместе с тем, при наличии подозрений о том, что имеют место манипуляции с регистрацией, владелец объекта недвижимости или жилищный кооператив должны иметь возможность обратиться в соответствующие органы с просьбой о проверке (Комитет за гражданские права, Санкт-Петербургское отделение межрегиональной общественной благотворительной правозащитной организации, 2013).

# ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Действующая система регистрации – это не просто инструмент сбора информации о населении, это, в первую очередь, инструмент миграционного контроля. Однако контекст плановой экономики, в котором эта система работала, изменился. Существующий регистрационный порядок не предусматривает возможности законопослушным гражданам для соблюдения процедуры и, как следствие, массово нарушается, а реальных рычагов контроля за нарушениями у органов власти нет. В результате система регистрации в полной мере не выполняет ни одной из поставленных перед ней функций:

- не предоставляет достоверной статистики о движении населения;
- не способствует коммуникации государства и гражданина посредством адреса регистрации;
- не решает проблем стихийной миграции населения из регионов в центры;
- не является эффективным методом обеспечения правопорядка.

Более того, сохранение статуса-кво означает примирение с теневой и коррупционной деятельностью, неэффективностью бюрократического аппарата и социальной напряженностью, которую система в себе несет.

Назрела необходимость комплексной реформы системы регистрации граждан, которая подразумевает отказ от контрольных функций и использование потенциала важных информационных функций регистрации. Как отмечается в «Руководстве БДИПЧ ОБСЕ о регистрации населения», регистрация населения может стать «информационным сердцем», обслуживающим все уровни государственного управления.

Реформа системы регистрации населения должна охватывать следующее:

1. При разработке новой системы регистрации должны учитываться интересы государства, не ущемляя при этом права граждан.

2. Необходимо устранить противоречия между национальными законодательными актами и ведомственными нормативными правовыми актами, регулирующими свободу передвижения внутри страны (Фонд развития парламентаризма, 2012).

3. Важно обеспечить поиск достаточно гибких решений, чтобы дать возможность **каждому** гражданину зарегистрироваться по месту проживания. Необходимо максимально сократить административные препятствия к регистрации всех групп населения.

4. Контроль достоверности предоставленных гражданином данных необходимо

возложить на государственный аппарат. Например, на институт участковых инспекторов, которые и сегодня должны обладать информацией о гражданах, проживающих на доверенной им территории.

5. Использование возможностей, которые предоставляют современные технологии – путь по которому пошли, например, страны Балтийского региона при реформировании своих систем регистрации. В частности, необходимо рассмотреть развертывание потенциала, который имеет Государственная база данных «Физические лица» (ГБД ФЛ).

При правильной организации доступа соответствующих государственных органов к общей базе данных, используя индивидуальные идентификационные номера граждан (ИИН), компетентные органы в любое время смогут получить точную информацию о количестве и месте проживания граждан.

6. Особое внимание при разработке, внедрении и эксплуатации подобного регистра необходимо уделить конфиденциальности и защите персональных данных граждан страны.

Устойчивое решение проблемы стихийной миграции населения лежит вне административных и силовых методов и требует комплексных мер через понимание первопричин проблемы. Среди прочих мер рекомендуется обратить внимание на следующие моменты:

1. Необходимо обеспечить прозрачность реализации существующих государственных программ развития регионов: «С дипломом – в село», Программа развития моногородов до 2020 года, Программа развития регионов до 2020 года и пр.

2. «Решение проблем внутренней миграции лежит в создании рабочих мест и достойных условий жизни по старому месту жительства людей, поскольку, как показывают результаты социологического исследования, находят хорошую работу лишь незначительное количество мигрантов. Около половины из них так и остаются социальными аутсайдерами, не способными в силу объективных и субъективных обстоятельств решить проблемы, ради которых оставили прежнее место жительства» (РОО «Шанырак», 2009).

3. Фискальные ресурсы должны «следовать» за гражданином. Фискальная политика должна быть привязана к новой системе регистрации: как только гражданин перемещается, это должно отражаться в регистрационном регистре, и бюджетные средства, выделяемые на обеспечение гражданина социальной инфраструктурой, соответственно, должны перемещаться за ним.

Такая связь понизит сопротивление принимающих городов в предоставлении услуг новоприбывшим. Это также повысит стандарты обслуживания населения, так как теперь государственные учреждения (например, больницы или школы) будут напрямую зависеть от количества граждан, пользующихся их услугами.

В целом, вся система государственного управления может извлечь выгоду от подобных реформ, повысив подотчетность и прозрачность. Государственная система может стать эффективнее за счет создания связи между бюджетными трансфертами и эффективностью оказания услуг населению. Появится зависимость финансирования от спроса на социальные услуги (World Bank, 2014).

4. Должны быть приняты меры по децентрализации культурной, образовательной,

медицинской, научной, инновационной и прочей деятельности. Т.е. необходимы меры по организации конкурентоспособных институтов образования, медицины, культуры и науки в регионах с тем, чтобы молодежь поступала в университеты и продолжала карьеру в родных регионах. Важно изучить опыт развитых стран, в частности, стран Скандинавии, где на законодательном уровне предусмотрены предпочтительные условия для региональных образовательных, медицинских, научных и культурных учреждений.

5. Необходимо проводить работу по отслеживанию и обеспечению доступа граждан к информации о состоянии рынков труда по всем регионам страны.

Многие мигранты едут в гг. Астана и Алматы, даже несмотря на то, что им приходится браться за низкооплачиваемую работу, при дефиците рабочих рук в индустриальных регионах севера страны. Наш опрос показал, что основной причиной подобного поведения является наличие родственников, знакомых и друзей, которые сообщают о возможностях трудоустроиться и помогают найти жилье на первых порах. Как уже отмечалось ранее, большинству мигрантов в силу отсутствия городской регистрации недоступны услуги «бирж труда» и прочих государственных программ трудоустройства.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

## Первичные источники:

Всеобщая декларация прав человека. Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 3 октября 1991.

Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 11 октября 1991 года N 26 (2-1) «О разрешительном порядке прописки граждан».

Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001 года № 149-III (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29 декабря 2014 года).

Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 22 июля 2011 г. № 477-IV ЗРК (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29 декабря 2014 года).

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-III (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04 июля 2014 года), статьи 377, 378, часть 1.

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V, статьи 492, 493, часть 1.

Кодекс Республики Казахстан от 18 сентября 2009 года № 193-IV «О здоровье народа и системе здравоохранения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03 июля 2014 года), статьи 88, 91.

Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 гг. Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 года № 399.

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

Постановление ВЦИК и СНК от 27 декабря 1932 года «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописке паспортов». Доступно по ссылке: <http://infopravo.by.ru/fed1991/ch01/akt10870.shtm>.

Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Программы жилищного строительства в Республике Казахстан на 2011-2014 годы» от 31 марта 2011 года № 329.

Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении стандартов государственных услуг по вопросам документирования и регистрации населения

Республики Казахстан» от 24 февраля 2014 года № 132.

«Правила регистрации внутренних мигрантов». Постановление Правительства Республики Казахстан от 1 декабря 2011 года № 1427.

«Правила учета зарегистрированных и снятых с регистрации граждан Республики Казахстан». Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 28 ноября 2011 года № 631.

«Программа занятости - 2020». Постановление Правительства РК от 31 марта 2011 года №316.

Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении регламентов государственных услуг по вопросам документирования и регистрации населения Республики Казахстан» от 20 марта 2014 года № 165.

Программа «Нурлы кош». Постановление Правительства от 2 декабря 2008 года №1126.

Программа «Развитие регионов». Постановление Правительства РК от 26 июля 2011 года №862.

Стратегия индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003-2015 годы. Указ Президента Республики Казахстан от 17 мая 2003 года № 1096.

Стратегия территориального развития до 2015 года. Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2006 года № 167.

#### **Доклады и книги:**

Helsinki Watch. (1992). Russian Residence and Travel Restrictions (A Human Rights Watch Short Report, vol. 4, issue 14).

Human Rights Watch. (1997). Moscow: Open Season, Closed City (A Human Rights Watch Report, vol. 9, no. 10 (D), September 1997).

World Bank, International Bank for Reconstruction and Development, and Development Research Center of the State Council. (2014). Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization. Washington, DC.

Агентство РК по статистике. Миграция населения за 2003-2013 гг. Доступно по ссылке: [http://www.stat.gov.kz/faces/wcnav\\_externalId/homeNumbersPopulation?\\_afLoop=1062459932619494#%40%3F\\_afLoop%3D1062459932619494%26\\_adf.ctrl-state%3D65azcfg6k\\_90](http://www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersPopulation?_afLoop=1062459932619494#%40%3F_afLoop%3D1062459932619494%26_adf.ctrl-state%3D65azcfg6k_90).

Агентство РК по статистике. Миграция населения. Итоги Национальной переписи населения 2009 года в РК. Астана:2011.

Азимов У. и Азимов Т. (2009). Пути преодоления дискриминации внутренних мигрантов в Кыргызской Республике: анализ и рекомендации. Бишкек: Центр социальных исследований. Американский университет в Центральной Азии.

АО «Национальные информационные технологии». Государственная база данных «Физические лица». Доступно по ссылке: <http://www.nitec.kz/index.php/post/gosudarstvennaya-baza-dannyih-fizicheskie-litsa>.

Асанбаев М. (2010). Анализ внутренних миграционных процессов в Казахстане: выводы, меры, рекомендации. Алматы.

Асанова Д., Ни В., Калиев А., Мусабеков М. (2010). Система регистрации граждан Республики Казахстан. (Аналитический отчет по результатам исследований). Алматы: Общественное объединение «Ассоциация женщин «Мөлдір», филиал Датской Церковной Помощи в Центральной Азии, Европейский Союз. Доступно по ссылке: <http://mognovse.ru/huz-otchet-po-rezulestatam-issledovaniya-obshestvennoe-obedinen-stranica-1.html>.

Вестник общественного контроля. (2013). Регистрация граждан в Дании. (Российский ВОК #3 – 29013). Санкт-Петербург: Комитет за гражданские права, Санкт-Петербургское отделение межрегиональной общественной благотворительной правозащитной организации. Доступно по ссылке: <http://zagr.org/1387.html>.

Махаддинова Х.З. (2014). Учебное пособие для тренеров по вопросам гражданства, регистрации и документирования. Бишкек.

Махмутова М. (2012). Внутренняя миграция молодежи в Казахстане: на примере г. Алматы. Алматы: Центр анализа общественных проблем.

Международная организация по миграции. (2005). Глоссарий терминов в области миграции (Международное миграционное право №2), 9, процитировано в Махмутова М. (2012). Внутренняя миграция молодежи в Казахстане: на примере г. Алматы. Алматы: Центр анализа общественных проблем, 7.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). (1998). Свобода передвижения: Проблема внутренней регистрации (прописки) (Справочный документ 2) Варшава: Совещание ОБСЕ по человеческому измерению. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/16646?download=true>.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). (2009). Руководящие принципы в области регистрации населения. Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ).

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). (2012). Заключение по законодательным актам, регулирующим вопросы регистрации населения в Кыргызской Республике. Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ).

Тарара Н., Сабитов Р., Бароховский И., Жовтис Е. (2015). Отчет о мониторинге реализации права на свободу передвижения в части обязательной регистрации по месту жительства. (Рабочий материал). Алматы: Фонд Сорос-Казахстан.

Официальная блог-платформа руководителей государственных органов Республики Казахстан, Обращение №147879/1 от 9 июня 2012. Доступно по ссылке: [http://blogs.e.gov.kz/ru/blogs/kassymov\\_k/questions/149369](http://blogs.e.gov.kz/ru/blogs/kassymov_k/questions/149369).

Республиканское Общественное объединение «Шанырақ». (2009). Внутренняя миграция в Казахстане в период экономического кризиса. Отчет по итогам социологического исследования. Алматы.

Фонд развития парламентаризма. (2012, 3 мая). Регистрация граждан по месту жительства: проблемы правоприменительной практики и перспективы законодательного регулирования. Рекомендации круглого стола. Астана.

Цилевич, Б. (2001). Применение системы прописки в отношении мигрантов, лиц, ищущих убежища, и беженцев в государствах-членах Совета Европы: эффекты и пути решения (Дос. 9262 от 12 октября 2001). Парламентская Ассамблея Совета Европы, Комитет по миграции, беженцам и демографической политике. Доступно по ссылке:

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=9539&Language=en>.

#### **Научные статьи:**

Buckley С. (1995). The Myth of Managed Migration: Migration Control and Market in the Soviet Period. *Slavic Review*, Vol.54, No.4, 896-916.

Li Zhang. (1999). Reform of the Hukou System and Rural-Urban Migration in China: the Challenges Ahead. Urban China Research Network. University at Albany. Доступно по ссылке: [http://mumford.albany.edu/chinanet/events/past\\_conferences/conferences/Zhang.doc](http://mumford.albany.edu/chinanet/events/past_conferences/conferences/Zhang.doc).

Жусупова А.С. и Кенесов А.А. (2012). Внутренние мигранты и современный Казахстан. Вестник КазНУ №3. Алматы.

Ленин В.И. (1903). К деревенской бедноте (Объяснение для крестьян, чего хотят социал-демократы). Ленин В.И. (1967). Полное собрание сочинений в пятидесяти пяти томах. Издание пятое. Москва: Издательство политической литературы Т. 7, 129-203.

#### **СМИ и прочие источники:**

Daga G. (2015, 16 января). Reforming China's Migration Barriers. *The Diplomat*. Доступно по ссылке: <http://thediplomat.com/2015/01/reforming-chinas-migration-barriers/>.

Frayssinet F. (2010, 22 марта). Бразилия: уменьшение обитателей фавелл благодаря улучшению условий проживания. *Inter Press Service*. Доступно по ссылке: <http://www.ipsnews.net/2010/03/brazil-fewer-slum-dwellers-thanks-to-upgrading/>.

Inform.kz. (2014, 11 октября). Продовольственный пояс Астаны обеспечивает продукцией столицу лишь на 20% - И. Тасмагамбетов. Доступно по ссылке: <http://inform.kz/rus/article/2705408>.

Inform.kz. (2014, 15 сентября). Внутренняя миграция в Казахстане выросла на 30%. Доступно по ссылке: <http://www.inform.kz/rus/article/2696970>.

Jcnet.com. (2011, 21 декабря). Бразильский институт географии и статистики: 6% бразильцев проживает в фавелах в 2010 году. Доступно по ссылке: <http://www.jcnet.com.br/Nacional/2011/12/ibge-6-da-populacao-brasileira-vivia-em-favelas-em-2010.html>.

Kn.kz. (2013, 16 сентября). Во сколько обойдется арендное жилье в РК? Доступно по ссылке: <http://www.kn.kz/ru/news/view/id/44839/>.

Nur.kz. (2014, 27 января). Аким Астаны введет ограничение на прописку в столице. Доступно по ссылке: <http://news.nur.kz/299899.html>.

TengriNews. (2012, 12 июля). В Казахстане хотят ограничить прописку в Астане и Алматы. Доступно по ссылке: [http://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/v-kazahstane-hotyat-ogranichit-propisku-v-astane-i-almaty-224794/](http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/v-kazahstane-hotyat-ogranichit-propisku-v-astane-i-almaty-224794/).

TengriNews.kz. (2011, 15 июня). Министр Жумагалиев сообщил о шокирующих фактах прописки 1700 человек на 67 квадратах. Доступно по ссылке:

[http://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/ministr-jumagaliev-soobschil-shokiruyuschih-faktah-propiski-1700-na-67-kvadratah-190577/](http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/ministr-jumagaliev-soobschil-shokiruyuschih-faktah-propiski-1700-na-67-kvadratah-190577/).

Zakon.kz. (2013, 22 декабря). Трудовая миграция в Казахстане: проблемы и пути решения. Доступно по ссылке: <http://www.zakon.kz/4592906-trudovaja-migracija-v-kazakhstane.html>.

Zakon.kz. (2014, 15 января). Ограничивать прописку в одном помещении по примеру Алматы предложил мажилисмен. Доступно по ссылке: <http://www.zakon.kz/4596463-ogranichivat-propisku-v-odnom.html>.

Zakon.kz. (2014, 7 октября). В РК создается лучшее в мире электронное правительство, - вице-министр Южной Кореи. Доступно по ссылке: <http://pravo.zakon.kz/4658287-v-rk-sozdaetsja-luchshee-v-mire.html>.

Zona.kz, (2010, 27 апреля). Нуртай Мустафаев: «Прописка приведет к усилению коррупции среди чиновников и сотрудников правоохранительных органов». Доступно по ссылке: <http://www.zonakz.net/articles/29181?mode=reply>.

Абишев Г. (2010, 1 апреля). В Казахстане ужесточат наказание за отсутствие прописки. «КурсивЪ». В Асанбаев М. (2010). Анализ внутренних миграционных процессов в Казахстане: выводы, меры, рекомендации. Алматы.

Огородникова Е. В Европе регистрируются без спроса. Gazeta.Ru. Доступно по ссылке: <http://www.nelegal.ru/archive/europe.html>.

Радио Азаттык. (2011, 28 октября). Прописка порождает рабство и коррупцию. Доступно по ссылке: [http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan\\_blog\\_propiska/24374050.html](http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_blog_propiska/24374050.html).

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение 1

Инфографика. Социальные права и услуги, для получения которых требуется регистрация



## Приложение 2

Анкета. Социологический опрос среди внутренних мигрантов г. Астана.

### АНКЕТА

Уважаемый респондент, просим Вас принять участие в АНОНИМНОМ сборе информации о возможных проблемах, связанных с процедурой регистрации по месту проживания (прописке) в Республике Казахстан.

Просим Вас выделить 3-5 минут для того, чтобы ответить на следующие вопросы:

1. Как долго Вы проживаете в Астане?

- a. До года
- b. 1-3 года
- c. 3-5 лет
- d. 5-10 лет
- e. Более 10 лет

2. Из какой области вы приехали в Астану?

- |                           |  |
|---------------------------|--|
| a. г. Алматы              | i. Карагандинская                      |
| b. Акмолинская            | j. Костанайская                        |
| c. Актюбинская            | k. Кызылординская                      |
| d. Алматинская            | l. Мангистауская                       |
| e. Атырауская             | m. Павлодарская                        |
| f. Восточно-Казахстанская | n. Северо-Казахстанская                |
| g. Жамбылская             | o. Южно-Казахстанская                  |
| h. Западно-Казахстанская  | r. Переехал из другой страны (оралман) |

3. Причина Вашего приезда в Астану:

- a. Не было работы по месту прежнего пребывания
- b. Недостаточный доход
- c. Не был(а) доволен(а) качеством жизни (отсутствие развлекательной, образовательной и пр. инфраструктуры)
- d. Предложили работу в Астане
- e. Не было родственников, друзей (переехал к родственникам, друзьям)
- f. Образование (учеба в университете, техникум, училище, школа)
- g. Здравоохранение (медицинское обслуживание, более качественное лечение)
- h. Другое (в гости, по делам) \_\_\_\_\_

4. Где Вы проживаете?

- a. Снимаю квартиру (комнату)
- b. В собственном доме (квартире)
- c. У родственников (друзей)
- d. В общежитии (предоставлено работодателем, университетом)
- e. В дачном массиве
- f. Другое \_\_\_\_\_

5. Планируете ли Вы остаться в Астане?

- a. Да
- b. Нет

6. Сколько лет Вы планируете пробыть в Астане?

- a. До 1 года
- b. До 3 лет
- c. До 5 лет
- d. На постоянное проживание

7. Есть ли у Вас регистрация (прописка) в Астане?

- a. Да
- b. Нет
- c. В процессе получения

8. Если да, то какая?

- a. Постоянная регистрация
- b. Временная регистрация

9. Насколько сложным был процесс получения регистрации?

- a. Сложно
- b. Нормально
- c. Легко

10. Что именно вызвало у вас наибольшее затруднение в процессе получения регистрации?

- a. Получить информацию о процедуре регистрации и необходимых документах
- b. Не было документа, удостоверяющего личность
- c. Получить согласие владельца жилья/ работодателя
- d. Не было денег на оплату государственных сборов за регистрацию
- e. Другое \_\_\_\_\_

11. Проживаете ли Вы по месту регистрации (прописки)?

- a. Да
- b. Нет

12. Где Вы зарегистрированы (прописаны)?

- a. По месту проживания
- b. Прописан(а) в другом населенном пункте (не в Астане)
- c. У родственников/друзей/знакомых
- d. Временная прописка
- e. По месту работы
- f. В общежитии
- g. Нет регистрации вообще
- h. Другое \_\_\_\_\_

13. Если нет регистрации (прописки), то почему?

Выберите максимум 3 варианта:

- a. Дорого прописаться, нет денег
- b. Негде прописаться: нет своего жилья в Астане, нет согласия владельца жилья
- c. Нужно очень много разных справок и документов
- d. Не узаконено жилье, в котором проживаю

- e. Нет документа, удостоверяющего личность (утерян или не получал/а никогда)
- f. В связи с неполучением гражданства
- g. Нет времени (ухожу на работу рано, прихожу поздно, работаю без выходных)
- h. Не знаю, где нужно регистрироваться, что для этого необходимо
- i. Пока не требуют, не вижу в этом необходимости
- j. Большие очереди в Центре обслуживания населения (ЦОН)
- k. Другое \_\_\_\_\_

14. Сталкивались ли Вы (или члены Вашей семьи) с трудностями в связи с отсутствием регистрации (прописки)?

- a. Да
- b. Нет

15. Если да, то с какими?

- a. Не принимали в больницах, поликлиниках, при вызове скорой помощи
- b. Требовали при устройстве детей в школы, детские сады
- c. Требовали при устройстве на работу
- d. Требовали в банке (при получении кредита)
- e. Не мог(ла) получить социальные пособия (по инвалидности, по случаю потери кормильца, адресной социальной помощи и т.д.), пенсии
- f. Не мог(ла) встать на учет для получения жилья
- g. Не мог(ла) встать на учет на Бирже труда
- h. Не мог(ла) получить удостоверение личности/ паспорт
- i. Требовали при проверке документов полицией
- j. Требовали при регистрации бизнеса
- k. Требовали при получении водительских прав
- l. Другое \_\_\_\_\_

16. Все ли члены Вашей семьи зарегистрированы (прописаны)?

- a. Да
- b. Нет

17. Если нет, то почему?

\_\_\_\_\_

18. Заключен ли у Вас трудовой договор с работодателем?

- a. Да
- b. Нет
- c. Не работаю/ нет работодателя (работаю на себя)

19. Сталкивались ли Вы со случаями вымогательства по причине отсутствия регистрации (прописки)?

- a. Да
- b. Нет

20. Если да, то какими органами?

- a. Правоохранительными органами (миграционная полиция, полиция и т.д.)

- b. Сотрудниками ЦОН
- c. Сотрудниками образовательных учреждений
- d. Медицинским персоналом
- e. Сотрудниками служб социального обеспечения (ГНПФ)
- f. Другое \_\_\_\_\_

21. Покупали ли Вы регистрацию (прописку)?

- a. Да
- b. Нет

22. Если да, то почему (для чего)?

- a. Для устройства на работу
- b. Требовали в школу или детский сад
- c. Для получения пособий, пенсий
- d. Для организации бизнеса
- e. Для получения кредита
- f. Для получения медицинских услуг
- g. Для получения документов, удостоверяющих личность, паспорта
- h. Другое \_\_\_\_\_

НЕМНОГО О СЕБЕ:

23. Возраст:

- a. От 16 – до 20 лет
- b. От 20 – 30 лет
- c. От 30 – 40 лет
- d. От 40 – 50 лет
- e. От 50 – 60 лет
- f. От 60 и старше лет

24. Образование:

- a. Высшее
- b. Среднее специальное
- c. Среднее
- d. Неполное среднее
- e. \_\_\_\_\_

25. Род занятий

- a. Работаю в государственных структурах
  - i. Образовательное учреждение (школа, университет, детский сад)
  - ii. Больница, поликлиника
  - iii. Государственная служба
  - iv. Другое \_\_\_\_\_
  
- b. Работаю в бизнес-структуре
  - i. Магазин/бутик
  - ii. Парикмахерская
  - iii. Кафе, ресторан
  - iv. Другое \_\_\_\_\_

- c. Работаю в гражданском секторе
  - i. НПО
  - ii. Другое \_\_\_\_\_
- d. Работаю:
  - i. На базаре торгую
  - ii. На стройке
  - iii. Подрабатываю, где придется
  - iv. Другое \_\_\_\_\_
- e. Студент
- f. Безработная/ый
- g. Пенсионер

Спасибо за участие,  
Ваше мнение нам очень дорого!

## САУАЛНАМА

Құрметті респондент, Сізден Қазақстан Республикасында тұратын жері (тіркелуі) бойынша тіркеу рәсімімен байланысты ықтимал проблемалар туралы ЖАСЫРЫН ақпарат жинауға қатысуыңызды сұраймыз

Сізден, келесі сұрақтарға жауап беру үшін 3-5 минут уақытыңызды бөлуді сұраймыз

1. Астана қаласында қанша уақыт тұрасыз?

- a. Бір жылға дейін
- b. 1-3 жылға дейін
- c. 3-5 жылға дейін
- d. 5-10 жылға дейін
- e. 10 жылдан артық

2. Астана қаласына қайдан келдіңіз?

- a. Алматы қ
- b. Ақмола облысы
- c. Ақтөбе облысы
- d. Алматы облысы
- e. Атырау облысы
- f. Шығыс Қазақстан облысы
- g. Жамбыл облысы
- h. Батыс Қазақстан облысы
- q. Қарағанды облысы
- r. Қостанай облысы
- s. Қызылорда облысы
- t. Маңғыстау облысы
- u. Павлодар облысы
- v. Солтүстік Қазақстан облысы
- w. Оңтүстік Қазақстан облысы
- x. Басқа елден көшіп келдім (оралман)

3. Сіздің Астана қаласына көшіп келу себебіңіз?

- a. Бұрын тұрған жерде жұмыс болған жоқ
- b. Ақшалай табыс жеткіліксіз
- c. Тұрмыс сапасымен қанағаттандырылмады (ойын-сауық, білім беру және тағы басқа инфрақұрылымның болмауы)
- d. Астана қаласында жұмыс ұсынды
- e. Туыстарым, достарым болмады (туыстарыма, достарыма көшіп келдім)
- f. Білім алу (мектеп, колледж, университетте оқу)
- g. Денсаулық сақтау (медициналық қызмет көрсету, емдеу сапасы жоғарырақ)
- h. Басқа \_\_\_\_\_

4. Қайда тұрасыз?

- a. Пәтер жалдаймын (бөлме)
- b. Өз үйімде (пәтерде)
- c. Туыстарымда (достарымда)
- d. Жатақханада (жұмыс беруші, университет қамтамасыз етті)
- e. Саяжай алабы
- f. Басқа \_\_\_\_\_

5. Астана қаласында қалуды жоспарлайсыз ба?

- a. иә
- b. жоқ

6. Астанада қанша жыл тұруды жоспарлайсыз?

- a. 1 жылғы дейін
- b. 3 жылға дейін
- c. 5 жылға дейін

d. Тұрғылықты

7. Сіз Астана қаласында тіркелгенсіз бе?

- a. Иә
- b. Жоқ
- c. алу процесінде

8. Егер иә болса, қандай?

- a. Тұрғылықты тіркеу
- b. Уақытша тіркеу

9. Тіркеу алу қаншалықты күрделі болды?

- a. Күрделі
- b. Орташа
- c. Жеңіл

10. Тіркеу алу барысында қандай қиыншылықтар кездесті

- a. тіркеу рәсімі және қажетті құжаттар туралы ақпарат алу
- b. жеке куәлік құжаты жоқ болды
- c. үй иесінен/жұмыс берушіден рұқсат алу
- d. тіркеу алу үшін мемлекеттік салық төлейтін ақша болған жоқ
- e. Басқа \_\_\_\_\_

11. Сіз тіркелген мекенжай бойынша тұрасыз ба?

- a. иә
- b. жоқ

12. Қай жерде тіркелгенсіз?

- a. Тұрып жатқан мекенжай бойынша
- b. Басқа елді мекенде тіркелгенмін (Астанада емес)
- c. Туыстарымда/ достарымда/ таныстарымда
- d. Уақытша тіркеу
- e. Жұмыс орны бойынша
- f. Жатақханада
- g. Тіркелген жоқпын
- h. Басқа

13. Егер сізде тіркелу жоқ болса, неге?

көп дегенде 3 нұсқа таңдаңыз:

- a. Тіркелу қымбат, ақша жоқ
- b. Тіркелетін орын жоқ: Астанада өз үйім жоқ, үй иесінен рұқсат жоқ
- c. өте көп әр түрлі анықтамалар мен құжаттар қажет
- d. тұрып жатқан үй заңдастырылмаған
- e. жеке куәлік құжаты жоқ (жоғалтылған немесе ешқашан алған жоқпын)
- f. ҚР азаматтығын алған жоқпын
- g. Уақыт жоқ (жұмысқа ерте кетем, жәй келем, демалыссыз жұмыс істеймін)
- h. Қайда тіркелетінін білмеймін
- i. әлі қажеті жоқ
- j. халыққа қызмет көрсету орталықтарында (ХККО) кезекшілік көп
- k. Басқа \_\_\_\_\_

14. Тіркелу жоқ болғандықтан Сіз (немесе жанұя мүшелері) қиыншылықтармен соқтығыстыңыздар ма?

- a. иә
- b. жоқ

15. Егер иә болса, қандай?

- a. Жедел жәрдем шақырғанда аурухана, емханаларда қабылдаған жоқ
- b. Балаларды балабақша, мектептерде орналастырғанда талап етті
- c. Жұмысқа орналасқанда талап етті
- d. Банкте талап етті (несие алу үшін)
- e. Әлеуметтік жәрдемақы (мүгедектік бойынша, асыраушыдан айырылғандықтан, атаулы әлеуметтік көмек және т.б.) зейнетақы ала алмадым
- f. Үй алу үшін тіркеуге тұра алмадым
- g. Еңбек биржасында тіркеуге тұра алмадым
- h. Жеке куәлік/ паспорт ала алмадым
- i. Полиция құжат тексеру кезінде талап етті
- j. Кәсіпкерлік тіркеу кезінде талап етті
- k. Жүргізуші куәлігін алу кезінде талап етті
- l. Басқа \_\_\_\_\_

16. Жанұяның барлық мүшелері тіркелген бе?

- a. иә
- b. жоқ

17. Егер жоқ болса неге?

18. Сіз жұмыс берушімен еңбек келісім шартына тұрғансыз ба?

- a. иә
- b. жоқ
- c. жұмыс істемеймін/ жұмыс беруші жоқ (өзіме жұмыс істеймін)

19. Тіркеу болмағандықтан ақша сұрау жағдайларымен соқтығыстыңыз ба?

- a. иә
- b. жоқ

20. Егер иә болса, қандай органдармен?

- a. Құқық қорғау органдары (көші-қон полициясы, полиция және т.б.)
- b. халыққа қызмет көрсету орталығы қызметкерлерімен
- c. білім беру мекемелерінің қызметкерлерімен
- d. медицина қызметкерлерімен
- e. әлеуметтік қызмет көрсету қызметкерлерімен
- f. Басқа \_\_\_\_\_

21. Тіркелуді сатып алдыңыз ба?

- a. иә
- b. жоқ

22. Егер иә болса неге?

- a. Жұмысқа орналасу үшін
- b. Мектеп немесе балабақшаға талап етті
- c. Жәрдемақы, зейнетақы алу үшін
- d. Кәсіп ұйымдастыру үшін
- e. Несие алу үшін
- f. Медициналық қызмет алу үшін
- g. Жеке куәлік/ паспорт құжатын алу үшін
- h. Басқа \_\_\_\_\_

Өзім туралы:

23. Жасым:

- a. 16-дан – 20-ға дейін
- b. 20-дан – 30-ға дейін
- c. 30-дан – 40-қа дейін
- d. 40-тан – 50-ға дейін
- e. 50-ден – 60-қа дейін
- f. 60-тан жоғары

24. Білімім:

- a. жоғарғы
- b. арнайы орташа
- c. орта
- d. бітпеген орта
- e. \_\_\_\_\_

25. Жұмыс түрі

- a. Мемлекеттік құрылымдарда
  - i. Білім беру мекемелерде (мектеп, университет, балабақша)
  - ii. аурухана, емхана
  - iii. мемлекеттік қызмет
  - iv. басқа \_\_\_\_\_
- b. Бизнес құрылымында
  - i. дүкен/бутик
  - ii. шаштараз
  - iii. дәмхана, мейрамхана
  - iv. басқа \_\_\_\_\_
- c. Азаматтық секторда жұмыс істеймін:
  - i. ҮЕҰ
  - ii. басқа \_\_\_\_\_
- d. Жұмыс істеймін:
  - i. базарда сатамын
  - ii. құрылыста
  - iii. Әр жерлерде табыс табамын
  - iv. басқа \_\_\_\_\_
- e. Студент
- f. Жұмыссыз
- g. Зейнеткер

Қатысқаныңызға рахмет,  
Сіздің пікіріңіз бізге қымбат!