

Малика Тоқмәди

РЕГИСТРАЦИЯ  
ПО МЕСТУ  
ЖИТЕЛЬСТВА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ  
ЧЕЛОВЕКА В  
КАЗАХСТАНЕ

Хотелось бы выразить благодарность тем людям, которые оказали существенную помощь в подготовке этого исследования. Я глубоко признательна доктору Маргарет Хансон за ценные советы и значительный вклад в формирование идеи данной работы. Благодарю доктора Романа Подопригору и Зауреш Батталову за поддержку, направление и экспертные комментарии. Отдельное спасибо Данияру Молдоканову за помощь на протяжении всего проекта. И, наконец, я благодарна Фонду Сорос-Казахстан и лично Боте Аязбаевой за терпение, мотивацию и безграничное доверие.



Проект реализован при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Точка зрения авторов, отраженная в данном исследовании, может не совпадать с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан. Ответственность за факты, сведения, суждения и выводы, содержащиеся в публикации, несут авторы.

РЕГИСТРАЦИЯ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА И  
БЕЗОПАСНОСТЬ ЧЕЛОВЕКА В КАЗАХСТАНЕ

# СОДЕРЖАНИЕ

05-06	Резюме
07-10	Введение
11-17	Методология исследования
18-26	Как реформа повлияла на человеческую безопасность внутренних мигрантов
27-27	Заключение
28-29	Список использованной литературы

## РЕЗЮМЕ

Регистрация по месту жительства, более известная на постсоветском пространстве как «прописка», является довольно спорным инструментом политики регулирования миграционных процессов. С одной стороны, он критикуется правозащитными организациями как неэффективный институт, дискриминирующий и ограничивающий доступ к социальным услугам для значительной части населения, а с другой, отстаивается государственными органами как необходимая мера для обеспечения безопасности и правопорядка.

Несмотря на значительный пласт исследований, направленных на изучение эффективности и последствий схожей политики в Китае («хуку»), исследований института регистрации по месту жительства в той форме, в которой она сохранилась во многих странах бывшего СССР, практически нет. По большей части, ввиду недостатка последовательных и открытых статистических данных.

Изменения в законодательство о миграции 2016 года, значительно ужесточившие процедуру регистрации по месту жительства, создали для этого исследования условия, близкие к квазиестественному эксперименту. Таким образом, данное исследование рассматривает влияние института регистрации на человеческую безопасность (human security) и государственное управление на основе двух опросов в г. Нур-Султане среди внутренних мигрантов, проведенных до (2014 год) и после (2017 год) ужесточения процедуры регистрации.

**Исследование рассматривает три элемента безопасности человека:**

1. Доступ к жилью и социальным услугам: сделает ли бремя регистрации (и возможных налоговых обязательств) менее заинтересованными арендодателей, отразится ли это на стоимости аренды жилья, доступного для внутренних мигрантов. Как скажется ужесточение регистрации на доступе внутренних мигрантов к социальным услугам?
2. Взаимодействие с правоохранительными органами: увеличится ли частота проверок регистрационных документов полицией и создаст ли это больше пространства для коррупции?

3. Верховенство закона: увеличивает ли ужесточение правил регистрации вероятность соблюдения гражданами требований либо подталкивает к обращению к неформальным способам регистрации?

Результаты исследования показали, что несмотря на то, что треть респондентов (31%) все еще проживают не по месту регистрации, доля тех, кто совсем не имеет регистрации снизилась до 13% по результатам опроса 2017 года. Введение временной регистрации и административной ответственности для арендодателей, по-видимому, способствовало большей их готовности регистрировать жильцов, и при этом значительно не повлияло на рост стоимости арендного жилья.

Вместе с тем, значительно снизилась доля респондентов, признавших приобретение «прописки» на неформальном рынке. Опрошенные отмечали резкий рост частоты проверок полицией после приведения нового закона в действие, при этом вымогательства стали менее распространены. Интересна корреляция между долей респондентов, которые отметили трудности в связи с проверками правоохранительными органами и приобретением регистрации неформальными способами. В то же время, не выявлено корреляции между фактами полицейских проверок и мотивацией граждан к регистрации.

На фоне увеличения роста количества зарегистрированных респондентов и, соответственно, их доступа к социальным услугам, у граждан без регистрации все так же наибольшие затруднения вызывает трудоустройство, а также процедуры получения образовательных, медицинских и банковских услуг, социальных пособий и пенсий.

## ВВЕДЕНИЕ

22 декабря 2016 года президент Казахстана подписал Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан о противодействии экстремизму и терроризму».<sup>1</sup> Это решение вызвало беспрецедентный общественный резонанс, выраженный в бурных дискуссиях в социальных сетях и СМИ,<sup>2</sup> акциях протеста<sup>3</sup> и инициировании нескольких петиций, подписанных тысячами граждан.<sup>4</sup> Спорным моментом была поправка, которая сократила до десяти дней период, в течение которого граждане Казахстана, перемещающиеся внутри страны, должны сообщать о своем новом месте пребывания (ранее — в течение трех месяцев). Кроме того, был введен административный штраф для собственников жилья за размещение незарегистрированных арендаторов. В январе 2017 года полиция начала масштабную рейдовую кампанию по проверке регистрационного статуса жителей. В результате, в первые несколько недель 2017 года десятки тысяч людей поспешили в Центры обслуживания населения (ЦОН) для получения необходимой регистрации. Два человека погибли в очередях в г. Алматы.<sup>5</sup>

Регистрация по месту жительства, унаследованная с некоторыми изменениями от советской системы прописки, является одним из самых противоречивых нормативно-правовых положений в Казахстане (как и в некоторых других постсоветских государствах). Институт многие годы подвергается критике международных и казахстанских правозащитных организаций как препятствующий доступу к большинству основных прав человека и равному доступу к социальному обеспечению. Особая обеспокоенность была выражена в отношении влияния систем регистрации, подобной прописке, на реализацию права на свободу передвижения и выбор места жительства.<sup>6</sup>

- 1 "Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму»" № 28-VI (2016). // [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=34199995#pos=1;-161](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34199995#pos=1;-161).
- 2 «Новый закон о регистрации казахстанцев вызвал жаркие споры в соцсетях». Tengrinews.kz, 3 января 2017. // [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/novyyiy-zakon-registratsii-kazahstantsev-vyizval-jarkie-309326/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/novyyiy-zakon-registratsii-kazahstantsev-vyizval-jarkie-309326/).
- 3 «В нефтяной столице Казахстана прошел флешмоб против временной регистрации». Tengrinews.kz, 12 января 2017г. // [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/neftyanoy-stolitse-kazahstana-proshel-fleshmob-protiv-309881/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/neftyanoy-stolitse-kazahstana-proshel-fleshmob-protiv-309881/).
- 4 «В Казахстане заблокировали сайт с петицией против временной регистрации». Tengrinews.kz, 9 января 2017 г. // [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/kazahstane-zablokirovali-sayt-petitsiy-protiv-vremennoy-309646/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kazahstane-zablokirovali-sayt-petitsiy-protiv-vremennoy-309646/).
- 5 «Абаев выразил соболезнования в связи со смертью мужчины в ЦОНе Алматы». Tengrinews.kz, 17 января 2017 г. // [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/abaev-vyrazil-soboleznovaniya-svyazi-smertyu-mujchiny-310232/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/abaev-vyrazil-soboleznovaniya-svyazi-smertyu-mujchiny-310232/).
- 6 Boriss Cilevičs, "The Propiska System Applied to Migrants, Asylum Seekers and Refugees in Council of Europe Member States: Effects and Remedies". Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы (2001). // <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16961&lang=en>.

Основные официальные аргументы государства в пользу сохранения существующей практики регистрации по месту жительства можно классифицировать следующим образом: 1) система предоставляет информацию о перемещении населения, необходимую для эффективного распределения бюджетных ресурсов; 2) для предотвращения «стихийных» миграционных процессов; 3) для обеспечения безопасности и противодействия терроризму. Однако многие эксперты высказывают сомнения в фактической эффективности института в достижении этих целей.<sup>7</sup>

В международной литературе исследования влияния административных ограничений на внутреннюю миграцию проводились в основном на примере Китая, где система «хуку» с 1950-х годов серьезно ограничивает мобильность населения. Исследования показывают, что помимо препятствования скорейшей интеграции внутренних мигрантов<sup>8</sup> и «ограничения способности людей в полной мере использовать свои производственные возможности, удерживая их в регионах, где они не могут в полной мере эти возможности использовать» (см. также Чжан и Чжао, 2011 г.), такая политика приводит к неравномерному пространственному распределению экономической активности,<sup>9</sup> снижению производительности, неиспользованию экономии от масштаба и недостаточной агломерации экономической активности как в сельском, так и в городском секторах, что приводит к потерям в ВВП.<sup>10</sup> Например, при сравнении последствий отмены «хуку» и масштабных инвестиций в инфраструктуру на региональное экономическое развитие и урбанизацию в Китае, эксперты Всемирного банка установили, что снятие ограничений «хуку» приведет к росту благосостояния и будет способствовать урбанизации в отстающих регионах намного эффективнее, чем инвестиции в инфраструктуру.<sup>11</sup>

Преыдушие попытки оценить влияние ограничения мобильности были сделаны в основном для китайской системы «хуку» и основывались на эконометрических симуляциях, которые требовали сложных моделей, обшир-

7 Малика Тукмадиева, «Пути реформирования системы регистрации населения по месту проживания в РК» (Алматы: Фонд Сорос Казахстан, 2015), 32. // <http://caa-network.org/archives/4363>.

8 Wenfei Winnie Wang and C. Cindy Fan, "Migrant Workers' Integration in Urban China: Experiences in Employment, Social Adaptation, and Self-Identity," *Eurasian Geography and Economics* 53, no. 6 (2012): 731–49.

9 Maarten Bosker et al., "Relaxing Hukou: Increased Labor Mobility and China's Economic Geography," *Journal of Urban Economics* 72 (June 28, 2012): 252–66.

10 Chun-Chung Au and J. Vernon Henderson, "How Migration Restrictions Limit Agglomeration and Productivity in China," *Journal of Development Economics* 80 (2006): 350–88.

11 Maarten Bosker, Uwe Deichmann, and Mark Roberts, "Hukou and Highways: The Impact of China's Spatial Development Policies on Urbanization and Regional Inequality", World Bank Policy Research Working Paper 7350 (June 2015). // <http://documents.worldbank.org/curated/en/926461468001471975/Hukou-and-highways-the-impact-of-China-s-spatial-development-policies-on-urbanization-and-regional-inequality>.



ных статистических данных и смелых предположений. Кроме того, система «хуку» более глубоко встроена в систему взаимоотношений государства и гражданина и, как следствие, ее исполнение строже контролируется. Учитывая широкие возможности для обхода регистрации и некоторую необязательность ее соблюдения в странах СНГ, в частности, в Казахстане, а также развитость предоставления социальных услуг на коммерческой основе и распространенность коррупции, замеры социальных и экономических последствий института регистрации оказываются сложными в исполнении.

Реформа 2016 года предоставила нам редкую возможность оценить влияние ограничений мобильности на человеческую безопасность и государственное управление на основе эмпирических данных в условиях квазиестественного эксперимента. Целью данного исследования было ответить на вопрос: «Как изменения в законодательстве повлияли на человеческую безопасность внутренних мигрантов в Казахстане?».

Безопасность человека (human security) — это многогранная концепция, охватывающая широкий спектр угроз и ситуаций.<sup>12</sup> Данная работа рассмотрит три конкретных элемента безопасности человека: доступ к жилью и социальным услугам, верховенство права (вероятность соблюдения внутренними мигрантами новых законодательных требований), а также взаимодействие с правоохранительными органами.

Таким образом, исследование проверяет **четыре взаимосвязанные гипотезы.**

Во-первых, предполагается, что дополнительное бремя регистрации (с возможными налоговыми обязательствами впоследствии) сделает арендодателей менее заинтересованными в сдаче жилья в аренду, что отразится на стоимости аренды жилья, доступного для внутренних мигрантов.

Во-вторых, в ходе исследования будет рассмотрено, как изменения повлияли на доступ к социальным услугам. Регистрация важна не только для сохранения легального статуса проживания, ее наличие также определяет доступ к медицинскому обслуживанию, образованию и другим государственным услугам. Делается предположение, что сокращение периода регистрации негативно скажется на доступе мигрантов к социальным услу-

12 S. Neil MacFarlane and Yuen Foong Khong, Human Security and the UN: A Critical History. Bloomington: Indiana University Press, 2006.

гам. Не все смогут зарегистрироваться в течение отведенного законодательством десятидневного срока, а значит, опасаясь штрафов, многие будут избегать регистрации или обращения за социальными услугами.

В-третьих, увеличивает ли сокращенный период регистрации вероятность того, что мигранты будут (а) официально зарегистрированы или же (б) станут приобретать прописку на неформальном рынке?

Наконец, увеличится ли частота проверок регистрационных документов полицией? Предполагается, что более короткий период регистрации будет мотивировать более частые проверки полиции, что, в свою очередь, может создавать больше возможностей для коррупции.

Хотя изменения в миграционный закон являлись частью пакета антитеррористического законодательства и были обоснованы как необходимые меры по повышению национальной безопасности,<sup>13</sup> открытым остается вопрос воздействия реформы на человеческую безопасность внутренних мигрантов, многие из которых являются представителями малообеспеченного или иным образом маргинализованного населения. Данное исследование было попыткой ответить на эти вопросы методом квазиестественного эксперимента в столице.

13 Валерий Сурганов, «КНБ презентовал жесткий антитеррористический закон». Kapital.kz, 8 сентября 2016 г. // <https://kapital.kz/gosudarstvo/53452/knb-prezentoval-zhestkij-antiterroristicheskij-zakon.html>

## МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование основано на сравнительном анализе двух опросов внутренних мигрантов, проведенных в столице до и после описанных реформ системы регистрации.

Выбор целевой группы был основан на предположении, что одной из основных целей системы регистрации является получение информации о мигрантах и миграционных процессах в стране. В результате чего низкоквалифицированные внутренние мигранты чаще других сталкиваются с трудностями, связанными с регистрацией по месту жительства.

Внутренняя миграция в этом исследовании определяется 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 сельских районов в города)».<sup>14</sup> Для сужения фокуса на целевой группе данного исследования, респонденты, проживающие в столице более десяти лет, были исключены из анализа.

Первый опрос был проведен в период с 11 ноября по 11 декабря 2014 года, в нем приняли участие 124 внутренних мигранта старше 16 лет, проживающие в столице. Этот опрос не был репрезентативным и являлся попыткой дополнить два более крупных опроса, проведенных в 2009<sup>15</sup> и 2011<sup>16</sup> годах, о причинах нарушений процедуры регистрации населением.

Второй опрос был проведен в период с 15 мая по 15 июня 2017 года. Были опрошены 660 человек, после отсеивания анкет респондентов, проживавших в столице более десяти лет, а также частично и некорректно заполненных анкет, были проанализированы данные 499 респондентов.

14 Международная организация по миграции, «Глоссарий терминов в области миграции» (Женева: Международная организация по миграции, 2004).

15 Внутренняя миграция в Казахстане в период экономического кризиса (Алматы: РОО «Шанырак», 2009).

16 Меруерт Махмутова, «Внутренняя миграция молодежи в Казахстане: на примере города Алматы» (Алматы: Центр анализа социальных проблем, 2012).

Опрос 2014 года был проведен в рамках другого проекта автора<sup>17</sup>. Однако в нем содержались вопросы, способные помочь проверить гипотезы, изложенные выше. В ходе второго опроса интервьюеры возвращались в те же районы и использовали ту же анкету (с добавлением четырех дополнительных вопросов, связанных с влиянием новой процедуры регистрации). Несмотря на то, что высокий уровень мобильности мигрантов и анонимность первоначального обследования не позволяют проверить влияние закона на одних и тех же людей, при опросе в тех же районах мы сможем оценить, как законодательная реформа повлияла на эти сообщества.

Анкета состояла из 25 вопросов в рамках первого опроса и из 29 вопросов — во втором опросе, которые можно разделить на следующие группы: 1) причины и обстоятельства переезда в столицу; 2) вопросы, непосредственно связанные с регистрацией по месту жительства; 3) общая информация о респонденте.

В обоих случаях опрос проводился с использованием бумажных анкет, заполненных интервьюерами на основе ответов респондентов. Анкеты были доступны на казахском и русском языках. Перед опросом респонденты были проинформированы о том, что анкетирование является анонимным.

По возможности проводились подробные неструктурированные интервью с респондентами, которые были отобраны по выборке доступности. Оба опроса проводились в столице по одному и тому же маршруту.

Кроме сравнительного анализа опросов, исследование было основано на интервью с отечественными и зарубежными экспертами, работниками НПО, представителями государственных структур. В ходе исследования использовались данные из открытых источников: академическая литература, публикации в СМИ, статистические данные, данные, опубликованные государственными органами и международными организациями.

17 Малика Тукмадиева, «Пути реформирования системы регистрации населения по месту проживания в РК» (Алматы: Фонд Сорос Казахстан, 2015), 32. // <http://caa-network.org/archives/4363>.

## СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКИЙ ПРОФИЛЬ И МИГРАЦИОННЫЕ РЕШЕНИЯ РЕСПОНДЕНТОВ

Социально-демократический профиль респондентов обоих опросов в целом схож, за исключением большей доли занятых в государственном секторе среди опрошенных в 2014 году (26% в 2014 году и 13% в 2017 году) (см. графики 1–3 ниже).

### ВОЗРАСТНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСПОНДЕНТОВ

■ 2017 ■ 2014

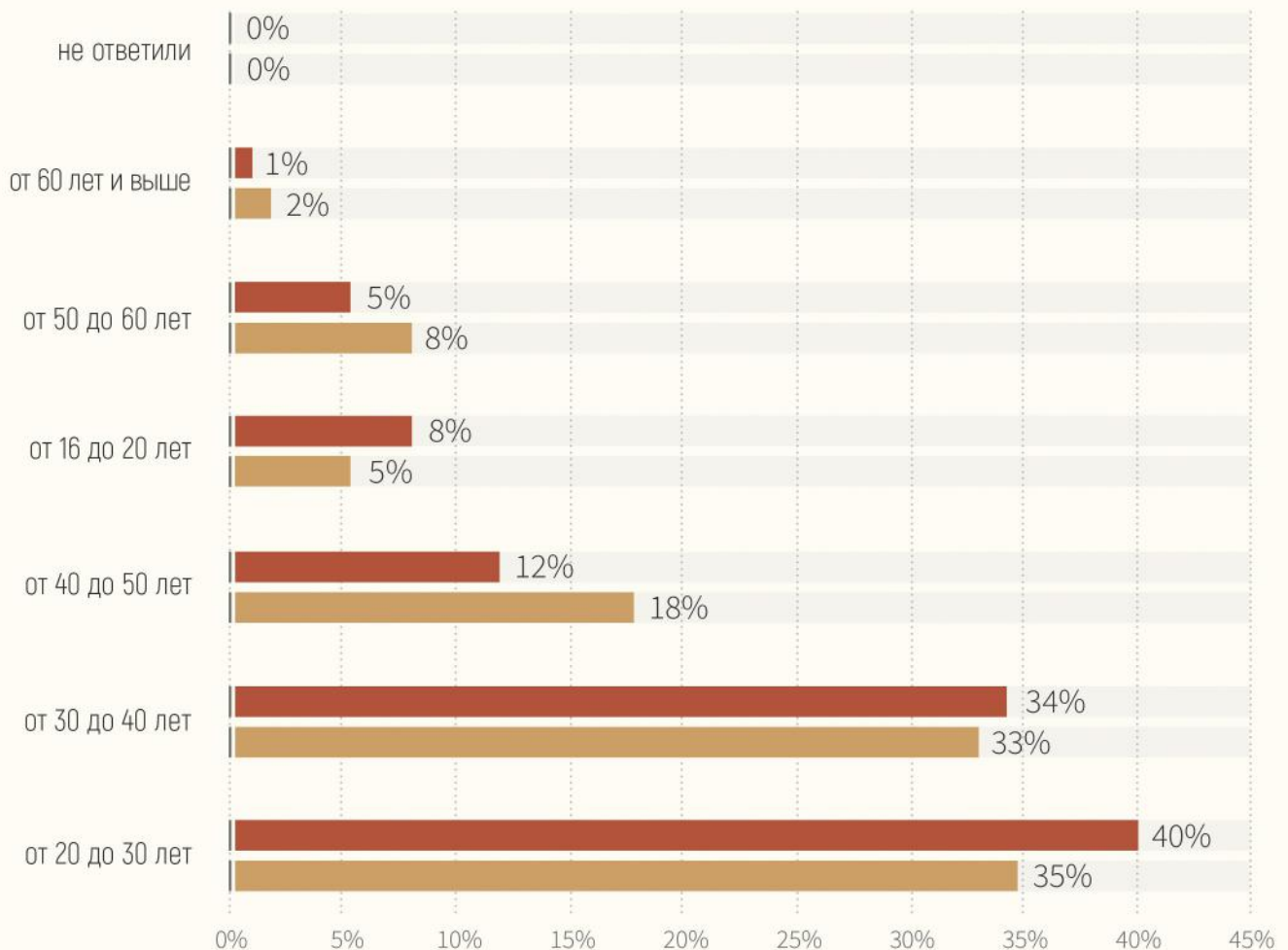


График 1. Возрастное распределение респондентов

### УРОВЕНЬ ОБРАЗОВАНИЯ

2017 2014

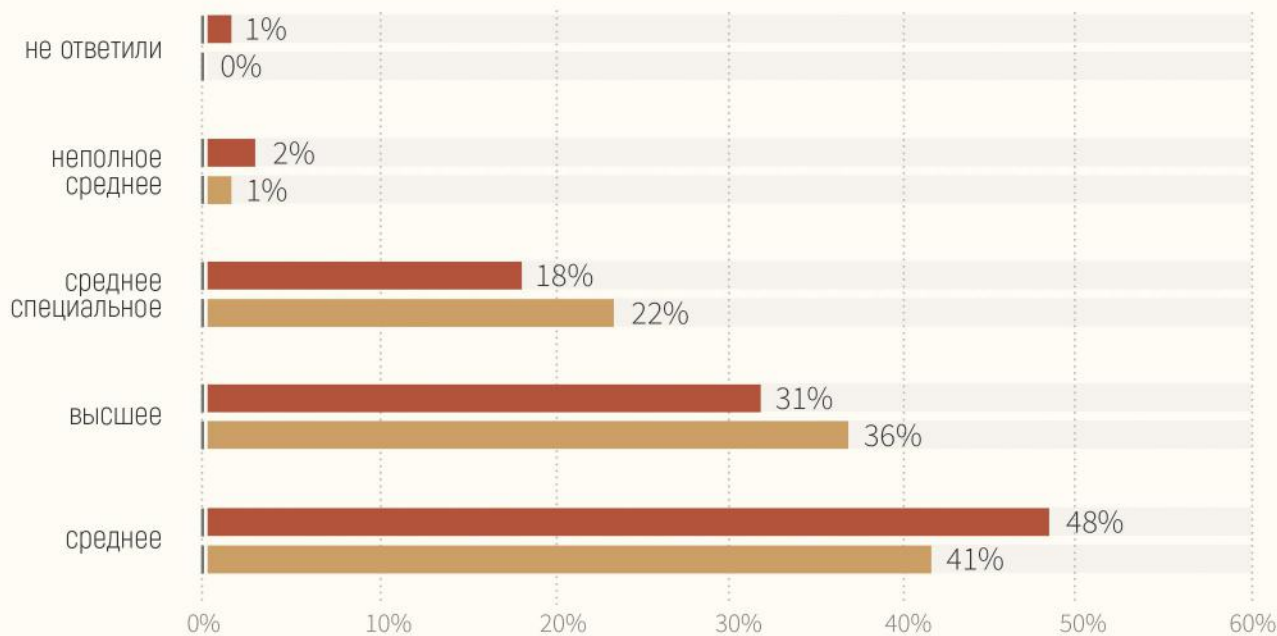


График 2. Уровень образования респондентов

### РОД ЗАНЯТИЙ

2017 2014

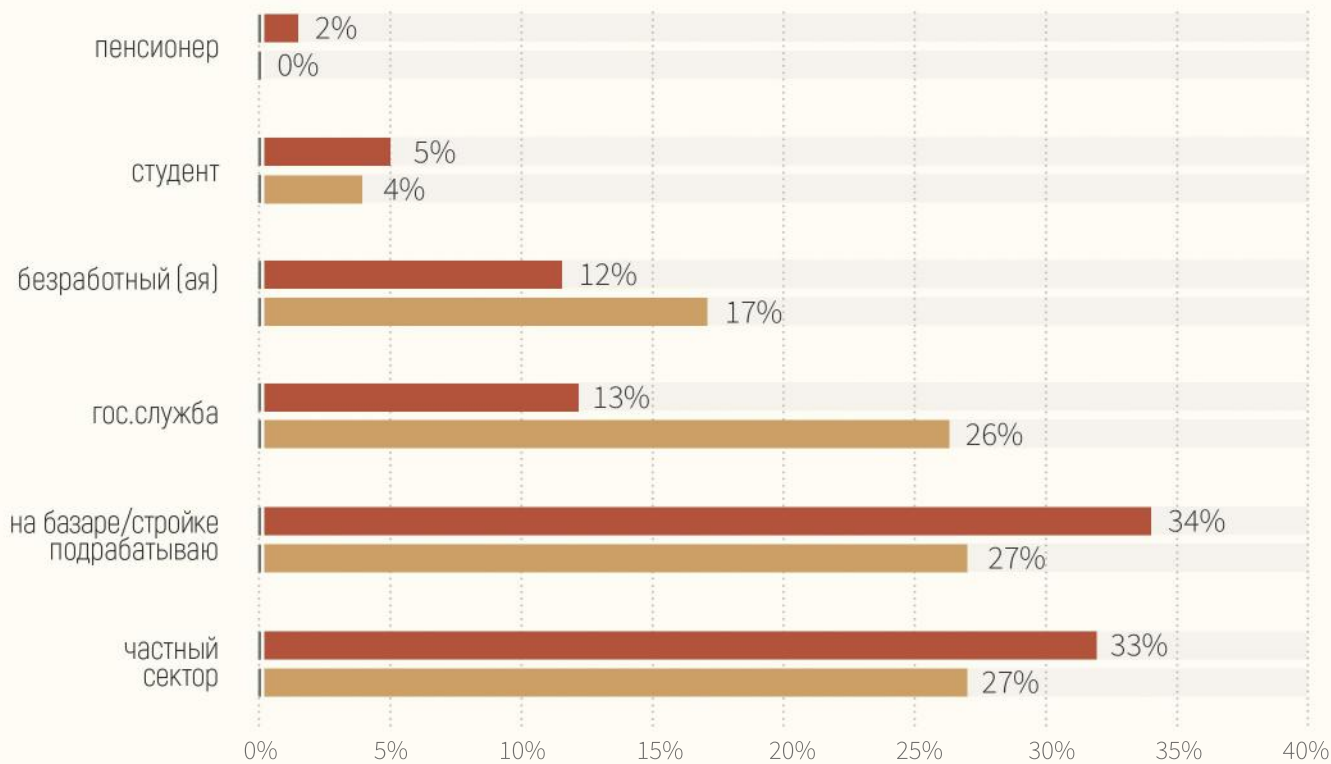


График 3. Род занятий респондентов

Респонденты обоих опросов прибыли в столицу преимущественно из Туркестанской (бывшая Южно-Казахстанская), Акмолинской, Жамбылской и Костанайской областей (см. график 4).

### РЕГИОНЫ ПРОИСХОЖДЕНИЯ РЕСПОНДЕНТОВ

■ 2017 ■ 2014

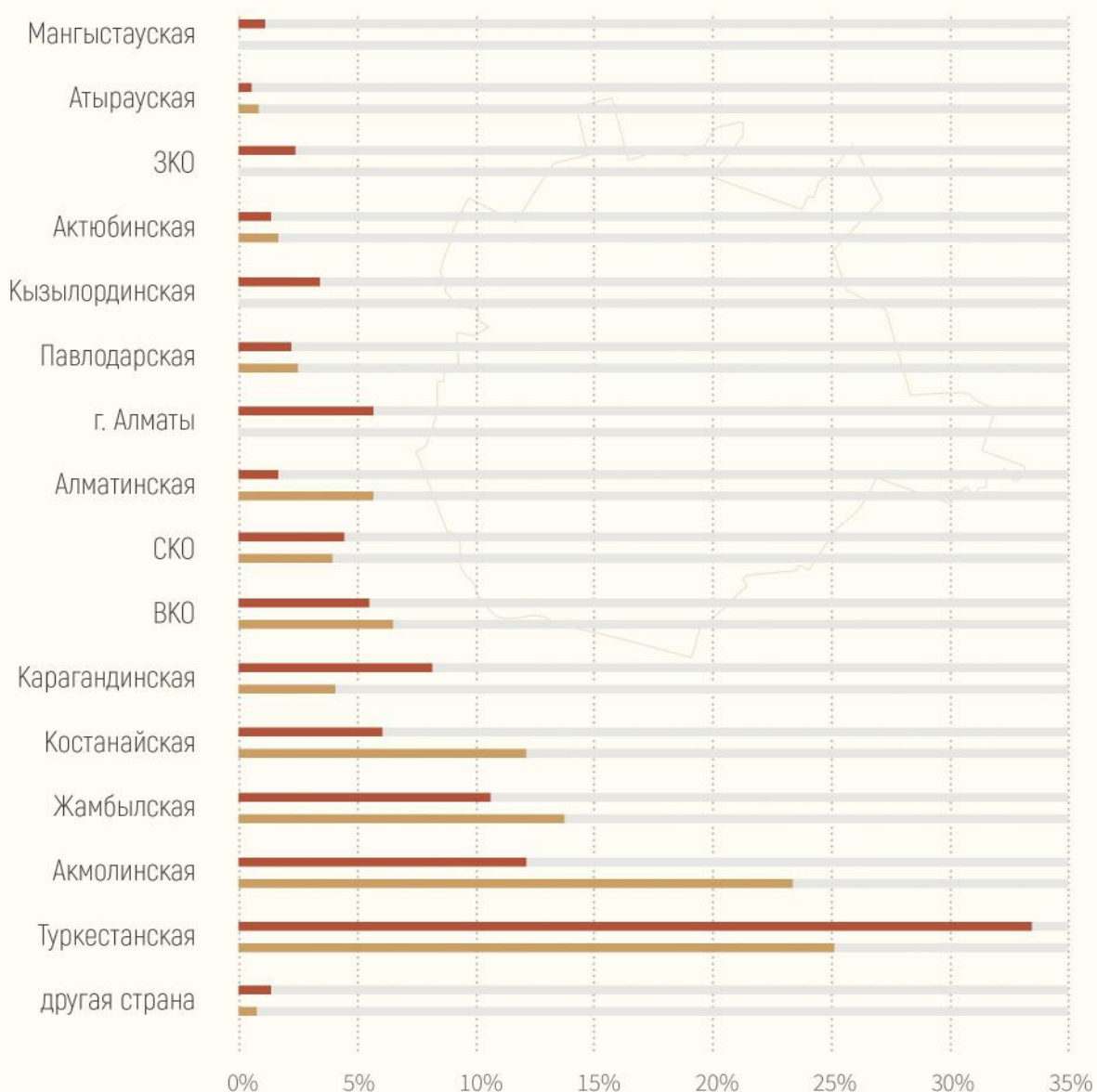


График 4. Регионы происхождения респондентов

Внутренние мигранты, опрошенные в 2014 и 2017 годах, прибывали в столицу преимущественно в поисках работы: 63% и 57% респондентов соответственно ответили, что приехали в столицу по причине отсутствия работы на родине или потому, что им предложили работу в столице. Для получения образования в столицу приехали 23% и 15% респондентов соответственно. Другим значительным фактором миграционных решений являются социальные связи: 10% и 11% респондентов переехали в столицу к родственникам или друзьям (см. график 5).

### ПРИЧИНЫ ПРИЕЗДА В СТОЛИЦУ

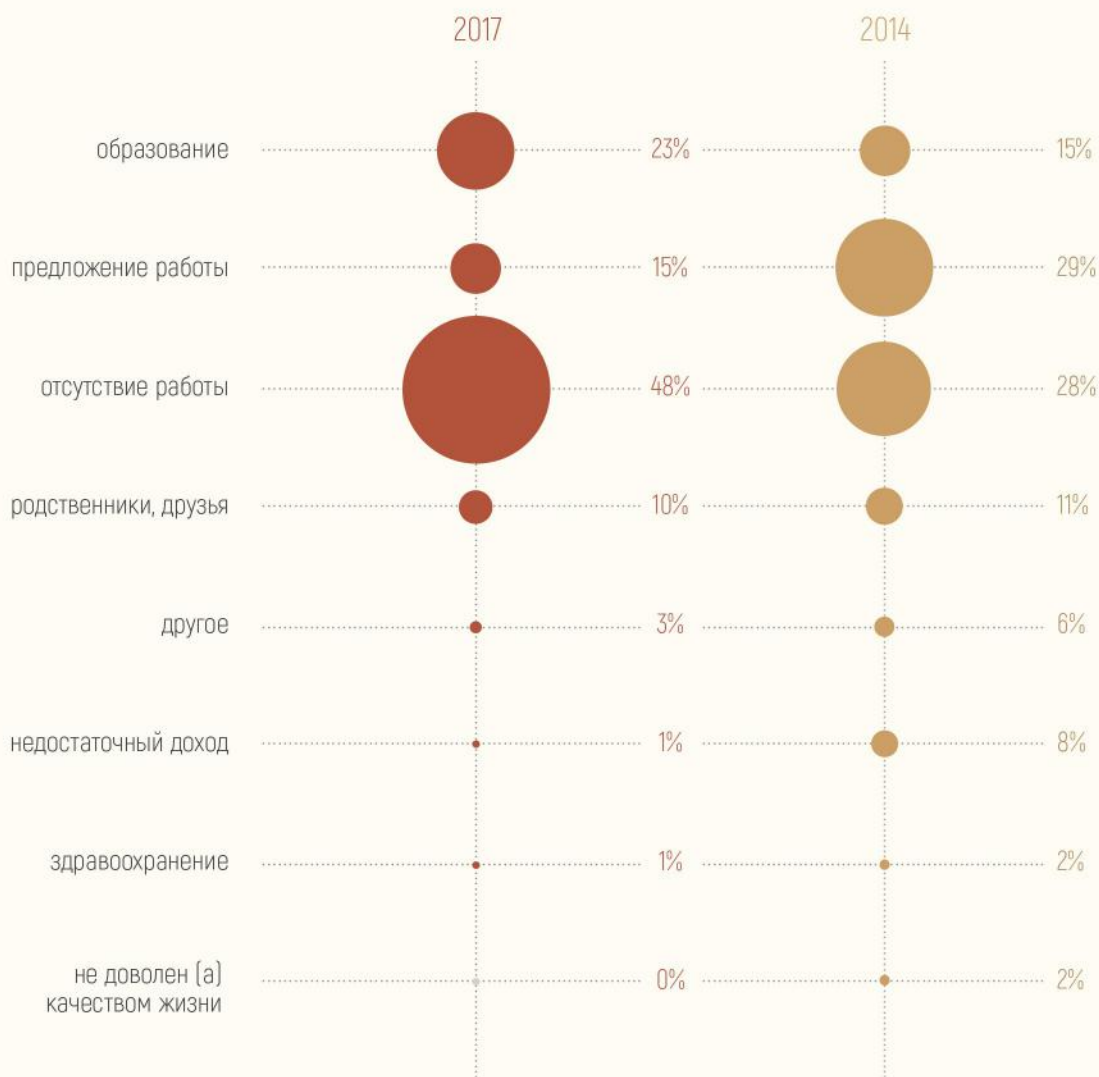


График 5. Причины приезда в столицу



Респонденты обоих опросов проживают в столице сопоставимое количество времени (см. график 6), подавляющее большинство респондентов приехали в столицу с целью постоянного проживания (см. график 7).

**ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ  
ПРОЖИВАНИЯ В СТОЛИЦЕ**

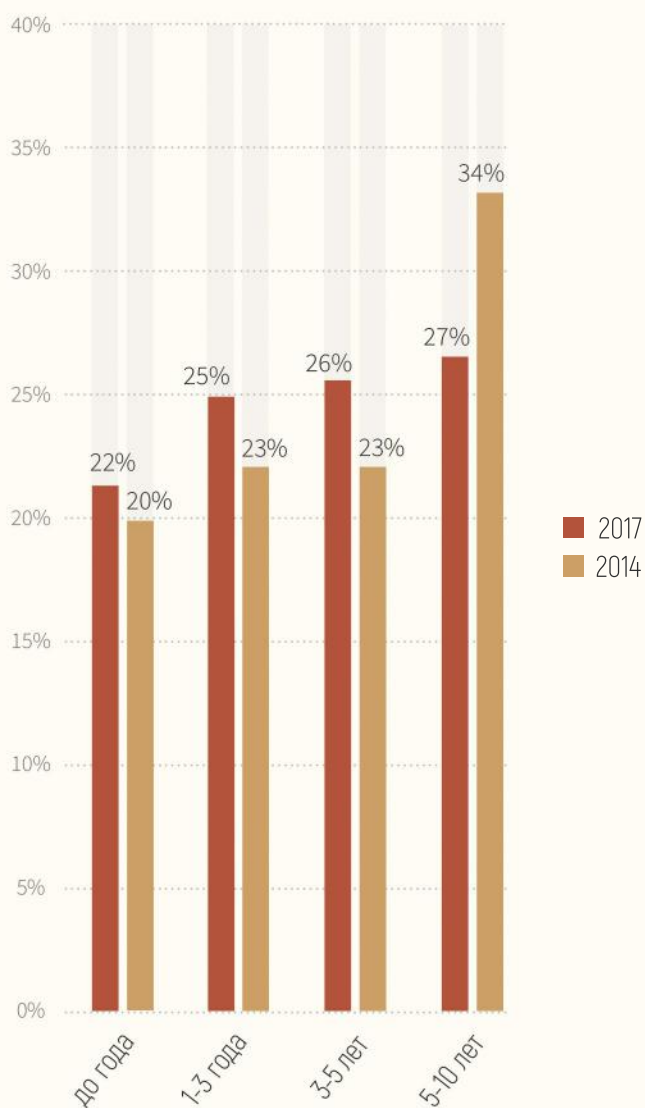


График 6. Продолжительность проживания в столице

**ПЛАНЫ ПО ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТИ  
ПРЕБЫВАНИЯ В СТОЛИЦЕ**

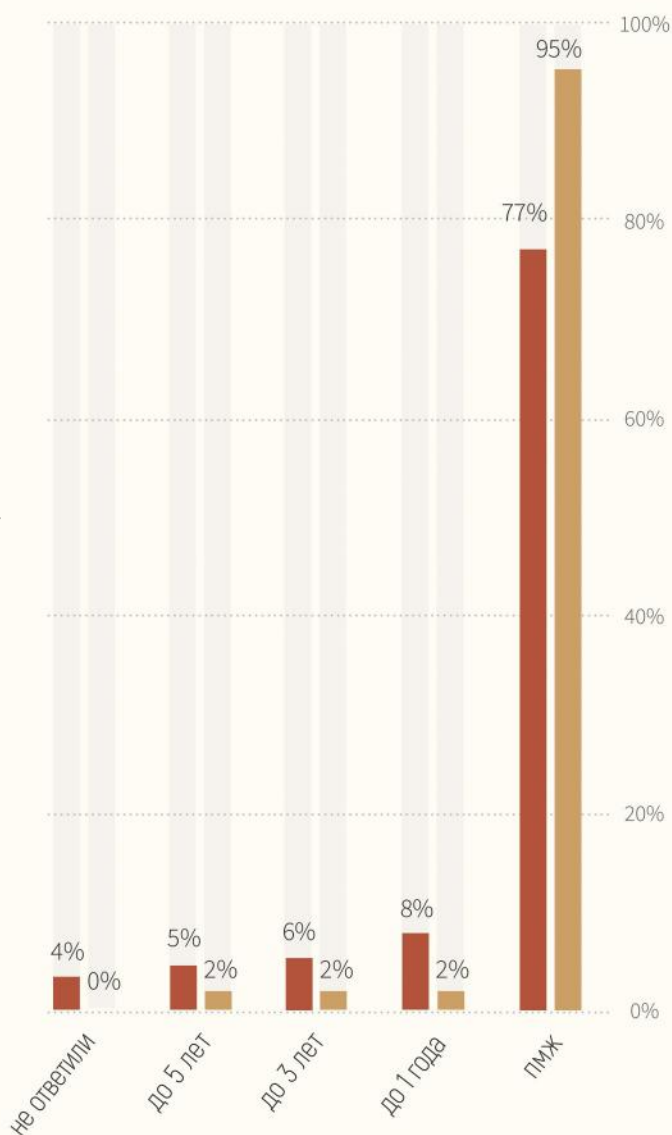


График 7. Планы по продолжительности пребывания в столице

Таким образом, при сравнении основных социально-демографических показателей, регионов происхождения, продолжительности пребывания и планов опрошенных в ходе обоих опросов внутренних мигрантов, мы видим схожее распределение респондентов, что позволяет нам далее легитимно сравнивать и другие показатели.

## КАК РЕФОРМА ПОВЛИЯЛА НА ЧЕЛОВЕЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ ВНУТРЕННИХ МИГРАНТОВ

В этом разделе на основе результатов двух опросов мы попытаемся ответить на главный вопрос исследования: «Как изменения в законодательстве повлияли на человеческую безопасность внутренних мигрантов в Казахстане?» Чтобы ответить на этот вопрос, проверим каждую из выдвинутых гипотез поочередно.

**Гипотеза 1. Ужесточение правил регистрации увеличит вероятность того, что мигранты будут (а) официально зарегистрированы и б) приобретать «прописку» на неформальном рынке.**

Ужесточение законодательства действительно привело к снижению доли незарегистрированных внутренних мигрантов. По результатам опроса 2017 года, только 13% респондентов не имели регистрации, в то время как в 2014 году доля незарегистрированных респондентов составляла 23% (см. график 8). Среди зарегистрированных респондентов доля проживающих не по месту регистрации также снизилась с 55% до 31%. Несмотря на снижение этого показателя и введение административной ответственности за проживание не по месту регистрации, треть опрошенных все еще проживают не по месту прописки.

### НАЛИЧИЕ РЕГИСТРАЦИИ В СТОЛИЦЕ

■ 2017 ■ 2014



График 8. Наличие регистрации в столице

Несмотря на введенную обязанность арендодателей регистрировать жильцов, все так же основной причиной нерегистрации является отсутствие собственного жилья и/или согласия владельца жилья (см. график 9). Тем не менее, по результатам опроса 2017 года, ситуация значительно улучшилась, и таких респондентов оказалось вдвое меньше (0,35 пунктов в 2017 году против 0,79 в 2014 году). Также заметно снижение количества респондентов, которые находят процедуру регистрации дорогой, не владеющих информацией о процедуре регистрации и имеющих сложности со сбором пакета необходимых документов (см. график 9).

### ПРИЧИНЫ ОТСУТСТВИЯ РЕГИСТРАЦИИ

■ 2017 ■ 2014

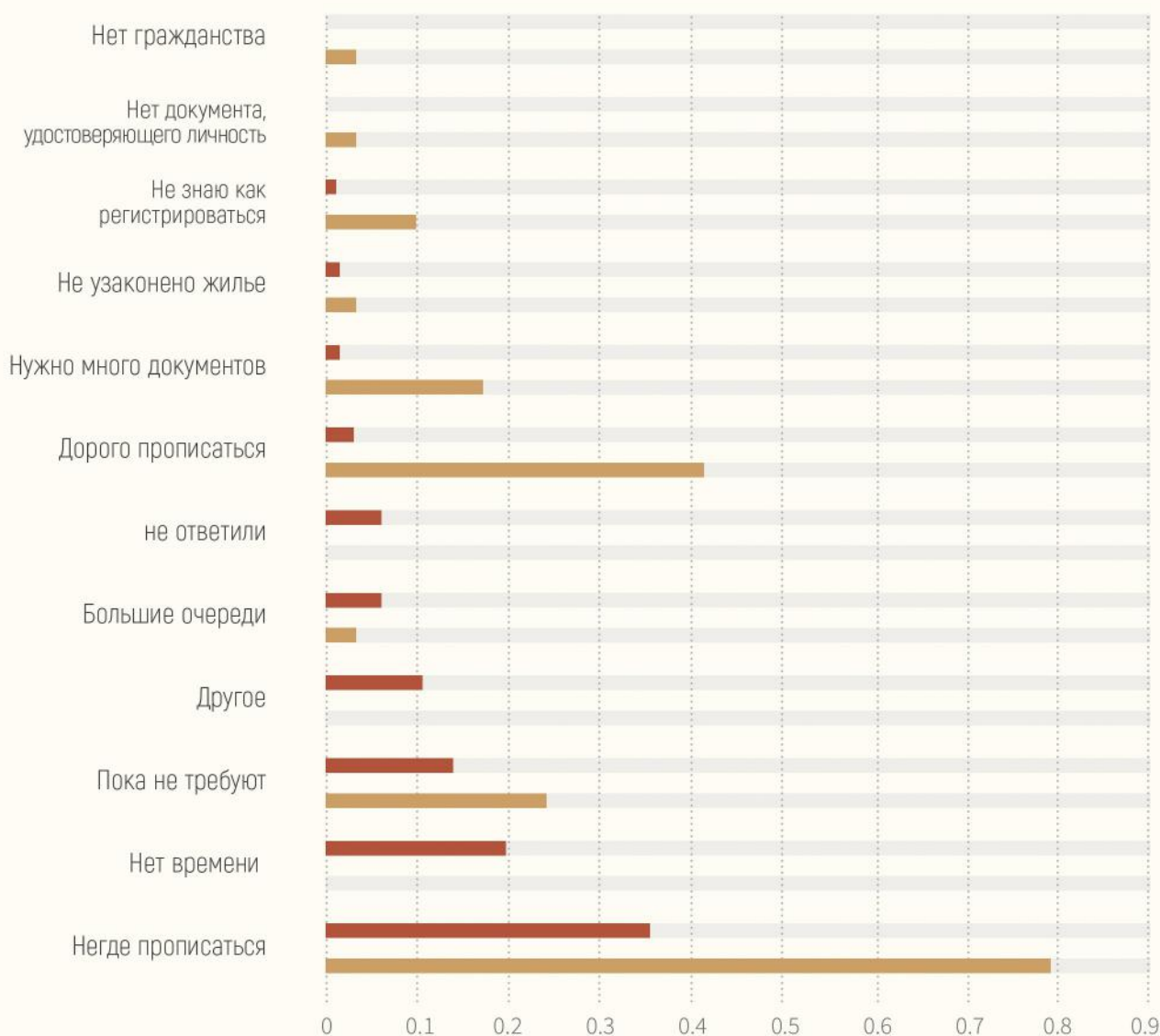


График 9. Причины отсутствия регистрации у респондентов (коэффициент по шкале от 0 до 1)

Вторая часть гипотезы о том, что ужесточение правил регистрации увеличит вероятность того, что мигранты будут приобретать «прописку» на неформальном рынке, не подтвердилась эмпирическими данными. По результатам опросов, доля респондентов, признавших приобретение регистрации на неформальном рынке, снизилась с 22% до 12% (см. график 10)

### «ПОКУПАЛИ» ЛИ ВЫ РЕГИСТРАЦИЮ?

■ 2017 ■ 2014

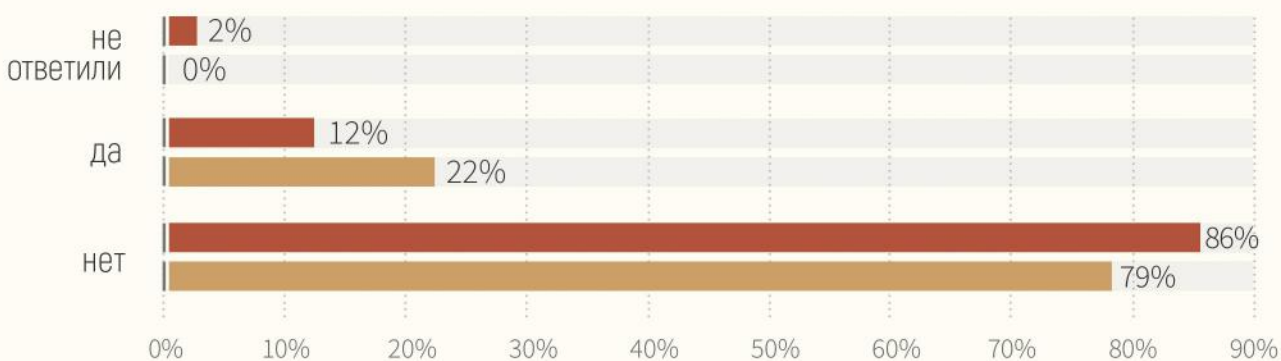


График 10. Доля приобретавших регистрацию на неформальном рынке

В целом, наблюдается значительное улучшение ситуации с доступностью процедуры регистрации для внутренних мигрантов — по результатам опроса 2017 года, всего 7% респондентов нашли процедуру регистрации сложной, для сравнения: в 2014 году сложным процесс считали 34% респондентов (см. график 11). Это может быть связано с появлением возможности регистрации посредством портала [egov.kz](http://egov.kz) при наличии электронной цифровой подписи.

### НАСКОЛЬКО СЛОЖНЫМ БЫЛ ПРОЦЕСС РЕГИСТРАЦИИ?

■ 2017 ■ 2014



График 11. Сложность процесса регистрации

Кроме того, увеличилась распространенность временной регистрации среди мигрантов: если в 2014 году всего около 8% зарегистрированных респондентов имели временную регистрацию, то в 2017 году наблюдалось почти равное распределение временной и постоянной регистрации (см. график 12). Такая разница, вероятно, является результатом законодательного закрепления обязанности гражданина зарегистрироваться по месту временного пребывания (учет по месту временного пребывания велся и до реформы, но обязанность была введена впервые).

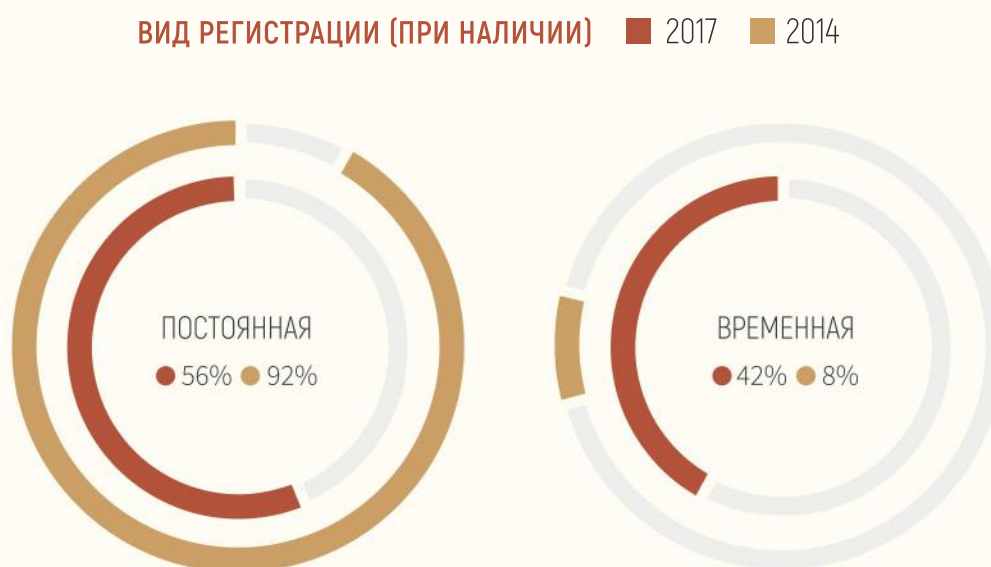


График 12. Распределение зарегистрированных респондентов по виду регистрации

Таким образом, ужесточение правил регистрации привело к увеличению доли зарегистрированных респондентов. Вместе с тем, судя по данным опросов, приобретение прописки на неформальном рынке становится менее распространенным явлением. Это может быть результатом как повышения штрафов, так и усилий по повышению осведомленности населения и введению обязанности арендодателей регистрировать жильцов.

**Гипотеза 2. Сокращенный период регистрации повлияет на повышение стоимости аренды жилья: дополнительное бремя регистрации (с возможными налоговыми обязательствами впоследствии) сделает арендодателей менее заинтересованными в сдаче жилья в аренду, что отразится на стоимости аренды жилья, доступного для внутренних мигрантов.**

Как обсуждалось выше, результаты опросов указывают на большую готовность арендодателей регистрировать жильцов, предположительно, в результате введения нормы об ответственности владельцев жилья (см. график 9).

В среднем, опрошенные отметили рост стоимости арендного жилья на 2,5%. Однако при сравнении этого показателя с индексом потребительских цен, характеризующим общий уровень инфляции в стране, рост цен в январе 2017 года по отношению к декабрю 2016 года составил в среднем 6%, в том числе на продовольственные товары — 7%, непродовольственные товары — 5%, платные услуги — 4%.<sup>18</sup> Таким образом, повышение арендной платы, отмеченное респондентами, можно считать частью общих инфляционных тенденций в стране.

**Гипотеза 3. Сокращение периода регистрации негативно скажется на доступе мигрантов к социальным услугам. Не все смогут зарегистрироваться в течение отведенного законодательством десятидневного срока, а это значит мигранты будут опасаться быть оштрафованными; в результате, многие могут просто избегать регистрации и/или обращения за социальными услугами.**

Как видно из данных на графике 8, доля незарегистрированных респондентов снизилась с 23% в 2014 до 13% по результатам опроса 2017 года. Соответственно, наблюдается значительное (с 42% в 2014 году до 14% в 2017 году) снижение доли тех, кто сталкивался с трудностями в связи с отсутствием регистрации (см. график 13).

#### СТАЛКИВАЛИСЬ ЛИ С ТРУДНОСТЯМИ В СВЯЗИ С ОТСУТСТВИЕМ РЕГИСТРАЦИИ

■ 2017 ■ 2014

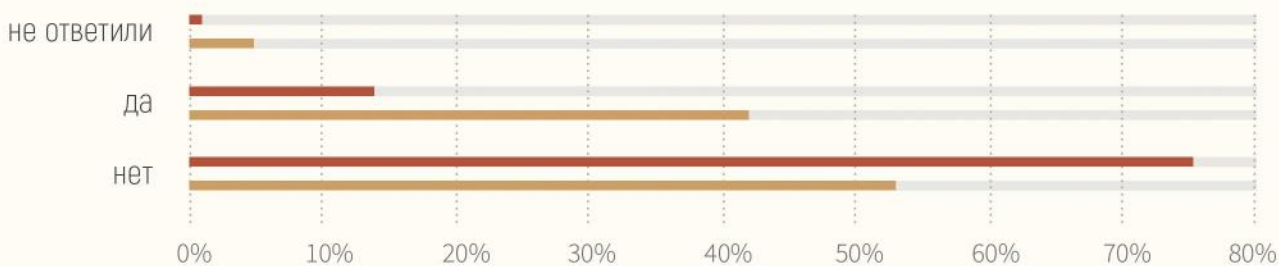


График 13. Доля респондентов, столкнувшихся с трудностями в связи с отсутствием регистрации по месту жительства

<sup>18</sup> Комитет по статистике Республики Казахстан, «Статистика цен за 2017 год (архив)». // [http://stat.gov.kz/faces/astana/regPublications/reg\\_OperData/reg\\_Public19/reg\\_Public19\\_Arch2017;jsessionid=jgaPOXG8KPC\\_khrElbL6ouofGuoXNDkKzjG2ABtOX7YZbor2yZp2!-24592444!1621739789?\\_adf.ctrl-state=6kk50mooi\\_60&\\_afLop=6457211840286175#%40%3F\\_afLooP%3D6457211840286175%26\\_adf.ctrl-state%3D14mxqo1fhc\\_4](http://stat.gov.kz/faces/astana/regPublications/reg_OperData/reg_Public19/reg_Public19_Arch2017;jsessionid=jgaPOXG8KPC_khrElbL6ouofGuoXNDkKzjG2ABtOX7YZbor2yZp2!-24592444!1621739789?_adf.ctrl-state=6kk50mooi_60&_afLop=6457211840286175#%40%3F_afLooP%3D6457211840286175%26_adf.ctrl-state%3D14mxqo1fhc_4).

Хотя самой актуальной проблемой, с которой сталкиваются внутренние мигранты без регистрации, все так же является трудоустройство (около 0,30 пунктов коэффициента упоминаемости в обоих опросах), доступ к социальным услугам все еще остается одной из главных сложностей: респонденты отмечали проблемы при устройстве детей в детские сады и школы, при получении медицинской помощи и банковских услуг (см. график 14).

### СЛОЖНОСТИ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЛИСЬ РЕСПОНДЕНТЫ ПО ПРИЧИНЕ ОТСУТСТВИЯ РЕГИСТРАЦИИ

■ 2017 ■ 2014

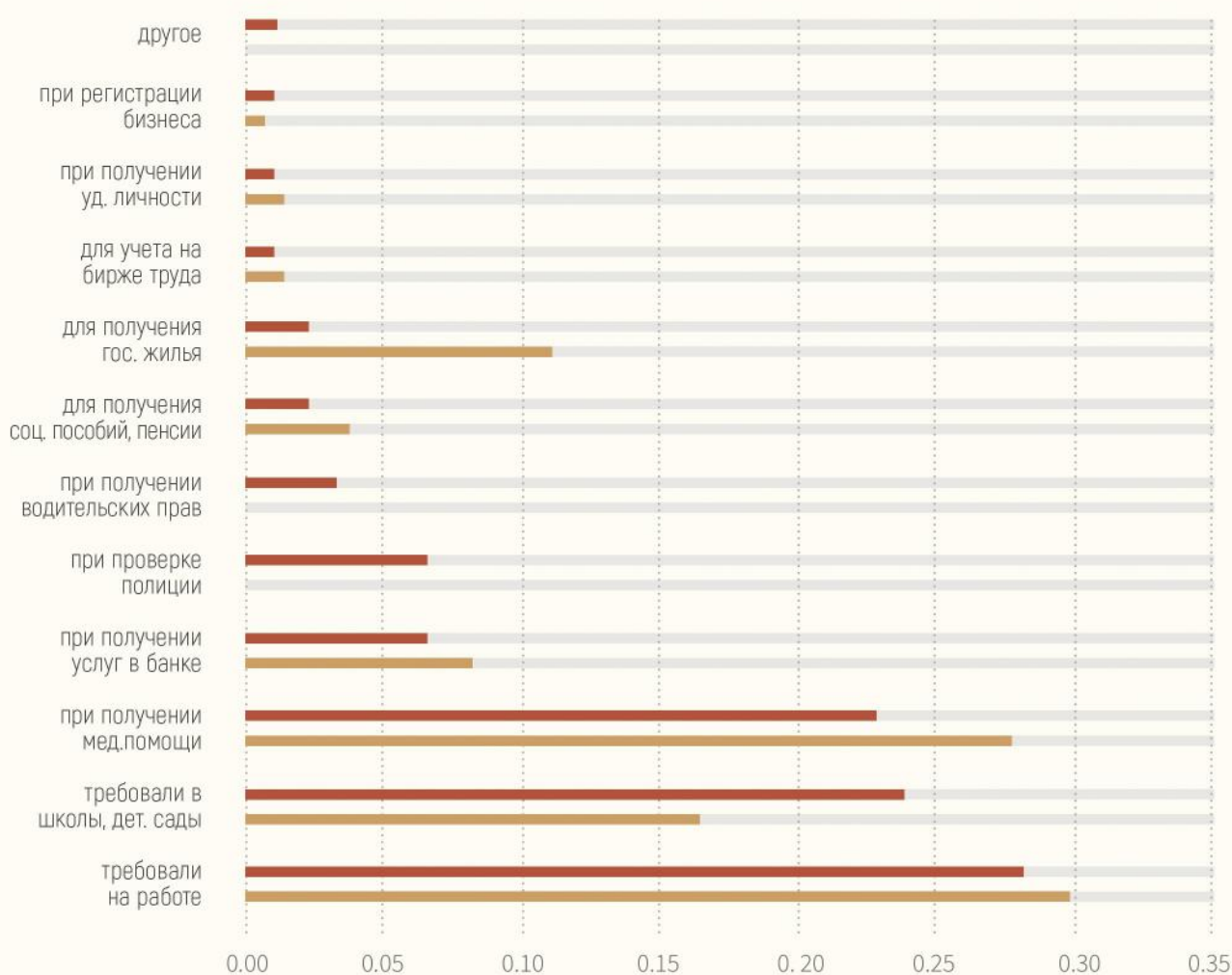


График 14. Сложности, с которыми сталкивались респонденты по причине отсутствия регистрации по месту жительства (коэффициент по шкале от 0 до 1)

Также наблюдается резкое снижение частоты упоминаний сложностей при постановке на учет для получения жилья из государственного жилищного фонда (с 0,11 пунктов в 2014 году до 0,02 пунктов в 2017 году). Для получения

этой услуги граждане все еще должны подтвердить факт проживания в течение не менее трех лет в городах республиканского значения и столице.<sup>19</sup>

Таким образом, при сравнении результатов опросов до и после реформы можно отметить значительное повышение доли зарегистрированных респондентов, а также снижение доли респондентов, столкнувшихся со сложностями в связи с отсутствием регистрации. Это означает, что социальные услуги стали доступны большему количеству внутренних мигрантов в изучаемый период. Тем не менее, значительных изменений в доступности социальных услуг для тех, кто все же столкнулся со сложностями в силу отсутствия регистрации не наблюдается — все так же наибольшие затруднения вызывают процедуры получения образовательных, медицинских и банковских услуг, а также социальных пособий и пенсий.

**Гипотеза 4. Увеличится частота проверок регистрационных документов полицией. Предполагается, что более короткий период регистрации будет мотивировать более частые проверки, что, в свою очередь, может создавать больше возможностей для коррупции.**

Чуть менее половины опрошенных (46%) в ходе опроса в 2017 году отметили, что сотрудники полиции проверяли наличие у них регистрации по месту жительства, 78% этих проверок состоялись после вступления в действие нового миграционного законодательства в январе 2017 года (см. график 15).



График 15. Проверки регистрации по месту жительства сотрудниками полиции (коэффициент от 0 до 1)

19 Электронное правительство Республики Казахстан (Egov.kz), «Постановка на учет и очередность, а также принятие местными исполнительными органами решения о предоставлении жилища гражданам, нуждающимся в жилище из государственного жилищного фонда или жилище, арендованном местным исполнительным органом в частном жилищном фонде». // [https://egov.kz/cms/ru/services/buy\\_sale/pass673\\_mir](https://egov.kz/cms/ru/services/buy_sale/pass673_mir)



Как видно из данных на графике 14, среди основных трудностей отсутствия регистрации опрошенные в 2017 году впервые стали упоминать проверки документов полицией — наблюдается рост коэффициента упоминаний с 0 в 2014 году до 0,07 пунктов в 2017 году.

Интересно, что этот показатель зеркально отображается на доле респондентов, которые признали, что покупали «прописку» на неформальном рынке из-за проверок правоохранительных органов (0 в 2014 году и 0,07 пунктов в 2017 году).

С другой стороны, в целом наблюдается значительное снижение доли респондентов, отметивших случаи вымогательства по причине отсутствия регистрации — с 23% в 2014 году до 3% в 2017 году (см. график 16).

#### ДОЛЯ СТОЛКНУВШИХСЯ СО СЛУЧАЯМИ ВЫМОГАТЕЛЬСТВА ПО ПРИЧИНЕ ОТСУТСТВИЯ РЕГИСТРАЦИИ

■ 2017 ■ 2014

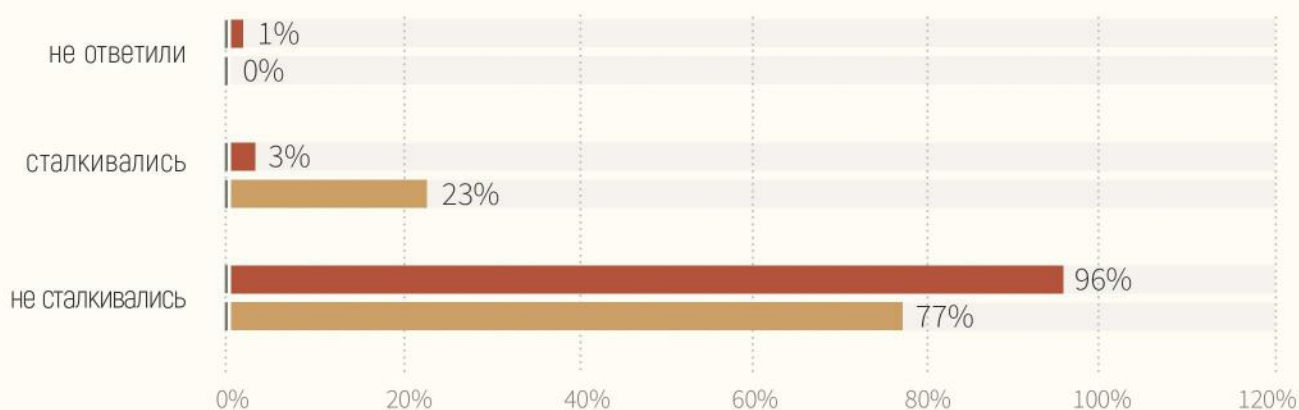


График 16. Доля респондентов, столкнувшихся со случаями вымогательства по причине отсутствия регистрации (коэффициент от 0 до 1)

При этом, среди отмеченных респондентами случаев вымогательства наблюдается значительный рост упоминаний представителей правоохранительных органов — с 0,25 в 2014 году до 0,69 пунктов в 2017 году (см. график 17). Вместе с тем, заметно практически исчезновение упоминаний случаев вымогательств со стороны сотрудников ЦОНов (с 0,57 пунктов в 2014 до 0 в 2017) и образовательных учреждений (с 0,25 пунктов до 0), а также значительное снижение упоминаний медицинских учреждений (с 0,29 пунктов в 2014 до 0,08 пунктов в 2017).

## ГОСОРГАНЫ, СО СТОРОНЫ КОТОРЫХ ОТМЕЧАЛИ СЛУЧАИ ВЫМОГАТЕЛЬСТВА

■ 2017 ■ 2014

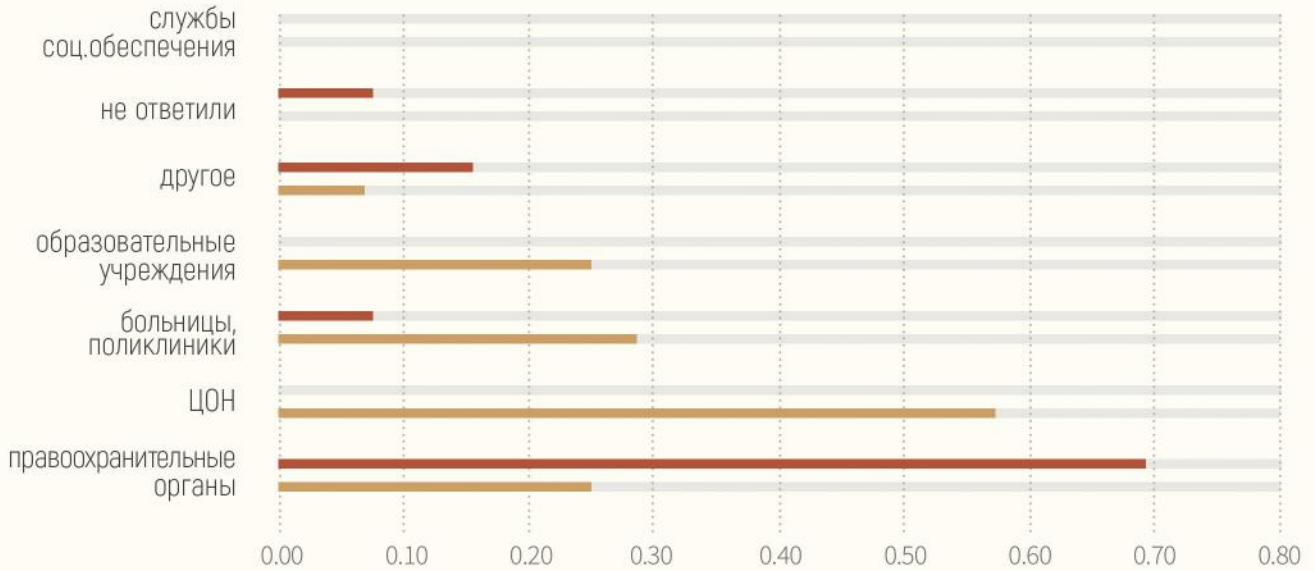


График 17. Коэффициент упоминаний случаев вымогательства представителями государственных органов

Интересно, что проверки полицией лишь незначительно влияют на вероятность регистрации респондентами — среди тех, кого проверяли сотрудники МВД, только на 3% больше зарегистрированных после введения в действие нового законодательства (см. график 18)

## ПРОВЕРКА РЕГИСТРАЦИИ И НАЛИЧИЕ РЕГИСТРАЦИИ

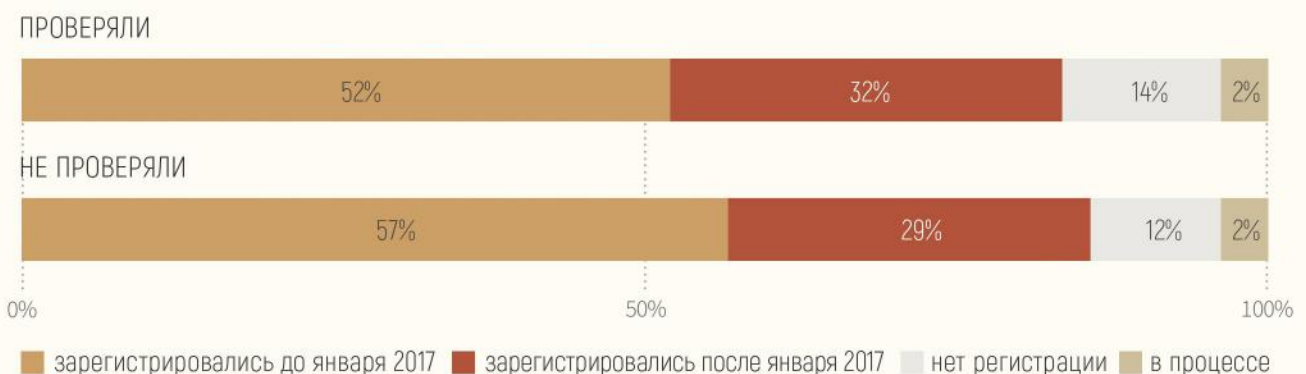


График 18. Корреляция между проверкой регистрации полицией

Таким образом, гипотеза подтвердилась в части увеличения частоты проверок регистрации сотрудниками МВД, но лишь частично подтвердилась касательно увеличения случаев коррупции. Хотя замечен рост упоминаний вымогательств со стороны сотрудников полиции среди респондентов, которые сталкивались с коррупцией, в целом доля таких людей значительно снизилась в период между опросами.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Отвечая на главный вопрос исследования «Как изменения в законодательстве повлияли на человеческую безопасность внутренних мигрантов в Казахстане?», нужно отметить, что несмотря на агрессивные методы внедрения нововведений (или благодаря им), эмпирические данные показывают эффективность политики в части обеспечения соблюдения правил регистрации внутренними мигрантами, кроме того, результаты опросов показывают, что внедрение реформы не повлекло значительного повышения уровня коррупции и роста цен на арендное жилье.

Несмотря на эти улучшения, остается открытым вопрос доступа к социальным услугам, свободы передвижения и возможностей легальной деятельности для тех граждан, которые все еще не имеют возможности зарегистрироваться по объективным причинам (например, по причине отсутствия документов, удостоверяющих личность или легализацию жилья)

Привязка к адресу регистрации целого ряда социальных гарантий, свобод и прав человека все еще противоречит общепринятым принципам и нормам международного права, а также Конституции Республики Казахстан, которая в статье 21 устанавливает, что «каждому, кто законно находится на территории Республики Казахстан, принадлежит право свободного передвижения по ее территории и свободного выбора места жительства, кроме случаев, оговоренных законом». Учитывая, что значительную часть внутренних мигрантов, не имеющих возможности зарегистрироваться, составляет малообеспеченное или иным образом уязвимое население, требование регистрации ставит их в еще более сложное положение, что ведет не к решению городских проблем, а к усугублению и углублению существующего неравенства возможностей различных категорий граждан.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму», № 28-VI, 2016. // [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=34199995#pos=1;-161](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34199995#pos=1;-161).

Boriss Cilevičs, “The Propiska System Applied to Migrants, Asylum Seekers and Refugees in Council of Europe Member States: Effects and Remedies”. // Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы, 2001, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16961&lang=en>.

Chun-Chung Au and J. Vernon Henderson, “How Migration Restrictions Limit Agglomeration and Productivity in China,” *Journal of Development Economics*, 2006: 350–88.

Maarten Bosker et al., “Relaxing Hukou: Increased Labor Mobility and China’s Economic Geography,” *Journal of Urban Economics* 72, June 28, 2012): 252–66.

Maarten Bosker, Uwe Deichmann, and Mark Roberts, “Hukou and Highways: The Impact of China’s Spatial Development Policies on Urbanization and Regional Inequality,” *World Bank Policy Research Working Paper* 7350, June 2015. // <http://documents.worldbank.org/curated/en/926461468001471975/Hukou-and-highways-the-impact-of-China-s-spatial-development-policies-on-urbanization-and-regional-inequality>.

S. Neil MacFarlane and Yuen Foong Khong, “Human Security and the UN: A Critical History”. Bloomington, Indiana University Press, 2006.

Wenfei Winnie Wang and C. Cindy Fan, “Migrant Workers’ Integration in Urban China: Experiences in Employment, Social Adaptation, and Self-Identity”, *Eurasian Geography and Economics* 53, no. 6 (2012): 731–49.

«Абаев выразил соболезнования в связи со смертью мужчины в ЦОНе Алматы», *Tengrinews.kz*, 17 января 2017 г. // [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/abaev-vyirazil-soboleznovaniya-svyazi-smertyu-mujchinyi-310232/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/abaev-vyirazil-soboleznovaniya-svyazi-smertyu-mujchinyi-310232/).

«В Казахстане заблокировали сайт с петицией против временной регистрации», *Tengrinews.kz*, 9 января 2017 г. // [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/kazahstane-zablokirovali-sayt-petitsiey-protiv-vremennoy-309646/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kazahstane-zablokirovali-sayt-petitsiey-protiv-vremennoy-309646/).

«В нефтяной столице Казахстана прошел флешмоб против временной регистрации», Tengrinews.kz, 12 января 2017 г. // [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/neftyanoy-stolitse-kazahstana-proshel-fleshmob-protiv-309881/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/neftyanoy-stolitse-kazahstana-proshel-fleshmob-protiv-309881/).

«Новый закон о регистрации казахстанцев вызвал жаркие споры в соцсетях», Tengrinews.kz, 3 января 2017 г. // [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/novyiy-zakon-registratsii-kazahstantsev-vyizval-jarkie-309326/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/novyiy-zakon-registratsii-kazahstantsev-vyizval-jarkie-309326/).

Валерий Сурганов, «КНБ презентовал жесткий антитеррористический закон», Kapital.kz, 8 сентября 2016 г. // <https://kapital.kz/gosudarstvo/53452/knb-prezentoval-zhestkij-antiterroristicheskij-zakon.html>.

ООО «Шанырак», «Внутренняя миграция в Казахстане в период экономического кризиса», Алматы, 2009.

Комитет по статистике Республики Казахстан, «Статистика цен за 2017 год (архив)». // [http://stat.gov.kz/faces/astana/regPublications/reg\\_OperData/reg\\_Public19/reg\\_Public19\\_Arch2017;jsessionid=j9aPOXG8KPC\\_khrElbL6ou0fGu0XNDkKzjG2ABtOX7YZbor2yZp2!-24592444!1621739789?\\_adf.ctrl-state=6kk50m00i\\_60&\\_afrLoop=6457211840286175#%40%3F\\_afrLoop%3D6457211840286175%26\\_adf.ctrl-state%3D14mxq01fhc\\_4](http://stat.gov.kz/faces/astana/regPublications/reg_OperData/reg_Public19/reg_Public19_Arch2017;jsessionid=j9aPOXG8KPC_khrElbL6ou0fGu0XNDkKzjG2ABtOX7YZbor2yZp2!-24592444!1621739789?_adf.ctrl-state=6kk50m00i_60&_afrLoop=6457211840286175#%40%3F_afrLoop%3D6457211840286175%26_adf.ctrl-state%3D14mxq01fhc_4).

Малика Тукмадиева, «Пути реформирования системы регистрации населения по месту проживания в РК», стр. 32, Фонд Сорос Казахстан, Алматы, 2015. // <http://caa-network.org/archives/4363>.

Международная организация по миграции, «Глоссарий терминов в области миграции», Женева, 2004.

Меруерт Махмутова, «Внутренняя миграция молодежи в Казахстане: на примере города Алматы». —Алматы, Центр анализа социальных проблем, 2012.

Электронное правительство Республики Казахстан (Egov.kz), «Постановка на учет и очередность, а также принятие местными исполнительными органами решения о предоставлении жилища гражданам, нуждающимся в жилище из государственного жилищного фонда или жилище, арендованном местным исполнительным органом в частном жилищном фонде». // [https://egov.kz/cms/ru/services/buy\\_sale/pass673\\_mir](https://egov.kz/cms/ru/services/buy_sale/pass673_mir).



**PaperLab**  
PUBLIC POLICY RESEARCH