

**Исакулов Ш.Н. –**

к.э.н., докторант Академии Государственного  
Управления при Президенте Республики  
Узбекистан

## ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

**Президент Узбекистана И.А.Каримов в своей книге «Узбекистан: свой путь обновления и прогресса», опубликованной ещё до принятия Конституции, писал, что «Основной закон Республики Узбекистан должен закрепить правовые основы нового общества, обеспечить стабильность и процветание страны»<sup>1</sup>. Эта идея последовательно и настоятельно осуществляется на протяжении всех лет, с момента обретения страной независимости.**

Действительно, за 20 лет со дня принятия Конституции, Узбекистан добился значительного прогресса во всех областях социально-экономического развития страны, благодаря политической стабильности и экономическому процветанию страны, идеи которых были заложены в Конституции Республики Узбекистан. Ведь как говорил Президент И.А.Каримов «будущее нашего государства, судьба народа во многом зависит от того, какой будет наша Конституция»<sup>2</sup>.

В любом государстве развитие общества и экономики непосредственно связывают с конституцией страны и гражданскими правами и свободами её жителей. В результате, за последние десять лет сложилось новое научное направление, относящееся к общему учению о государстве – конституционная экономика. Юристы и экономисты пробуют объединить свои усилия для выяснения, как конституционное право может влиять на принятие важнейших стратегических реше-

ний, составляющих суть экономической политики государства<sup>3</sup>.

По определению основателя конституционной экономики, лауреата Нобелевской премии Бреннана Джорджа Бьюкенена младшего, конституционная экономика – это научное направление, изучающее принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве<sup>4</sup>.

Одним из первых ученых-экономистов Узбекистана, развивающих научную тематику конституционной экономики, является доктор экономических наук, профессор Алишер Расулев, который указал на необходимость взаимодействия конституционного и экономического развития, что является обязатель-

1 И.А.Каримов. Узбекистан: свой путь обновления и прогресса. Ташкент. 1992 г. с. 21.

2 И.А.Каримов. Узбекистан - государство с великим будущим. Ташкент. 1992 г. с. 36.

3 Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.М., Мау В.А. Конституционная экономика. - М., 2006; Одинова М.И. Экономика права. - М., 2007; Тамбовцев В.Л. Право и экономическая теория. - М., 2005.

4 Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. - СПб.: «Экономическая школа» 2005. - 272 с. - ISBN 5-902402-10-7.

ным условием институциональных преобразований на этапе модернизации экономики<sup>1</sup>.

Важным аспектом инновационного развития Узбекистана должно служить обеспечение стимулирования экономики не только нормативно-правовым инструментарием, но также конституционностью законодотворческих основ экономических реформ, что увеличит доверие национальной экономике и стабильности деловой среды<sup>2</sup>.

В настоящее время, среди других направлений экономики большую актуальность приобретает рассмотрению вопросов управления миграционными процессами в качестве предмета конституционной экономики. Потому, что право на миграцию является одним из базовых принципов прав человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека<sup>3</sup>, закрепленных в конституции нашей страны.

Несмотря на это, миграционные процессы, являясь социальными процессами, непосредственно влияют на социально-политическую и социально-экономическую жизнь страны, что требует необходимость рационального государственного управления миграционными процессами, не нарушая при этом конституционных прав граждан на миграцию и свободное перемещение. При этом важно обратить внимание на то, что неконтролируемая миграция несет в себе больше социальных угроз, чем экономических выгод для страны и общества в целом.

Прежде всего, принимается во внимание, что развитие современного мира невозможно представить без процессов миграции населения, которое приобрело глобальный характер и оказывает непосредственное влияние на экономику стран как доноров, так и

реципиентов. На наш взгляд, стоит рассматривать управление миграционными процессами в качестве предмета конституционной экономики, так как в этом вопросе имеется явная взаимосвязь элементов конституции и экономики, что находит свое отражение на фоне усиливающихся процессов международной миграции.

Учитывая то, что классификация миграционных процессов по целям различает миграцию по следующим видам: трудовая миграция, учебная миграция, деловая миграция и т.д., принципиальной основой трудовой миграции является право гражданина на миграцию с целью трудоустройства.

Глобализация общемировых процессов приводит к усилению открытости стран и интеграции их в мировое сообщество. Она стимулирует не только движение сырья, капитала, финансовых и материальных ресурсов, но и рабочей силы. Активизируется формирование мировых рынков труда, что вызывает рост трудовой миграции. В современных условиях международная трудовая миграция стала неотъемлемой составной частью мировой экономики<sup>4</sup>.

Узбекистан, как часть мировой социально-экономической системы, становится одним из активных участников международных миграционных процессов, прежде всего благодаря Конституции Республики Узбекистан, в статье 28 которой отмечается, что «гражданин Республики Узбекистан имеет право на свободное передвижение по территории республики, въезд в Республику Узбекистан и выезд из нее, за исключением ограничений, установленных законом»<sup>5</sup>.

Трудовой Кодекс Республики Узбекистан в числе основных прав на труд не учитывает право на трудоустройство граждан за пределами Узбекистана. Однако, Законом Республики Узбекистан «О занятости населе-

1 Расулев А., Алимов Р. Стимулирование инновационной активности в экономике. «Общество и Экономика». – М., 2007. с. 13-36.

2 Расулев А., Тростянский Д. Институциональные преобразования на этапе модернизации экономики Узбекистана. Вестник Института экономики РАН. – М., 2007. с.246-261

3 Morsink, Johannes. The Universal Declaration of Human Rights: origins, drafting, and intent. University of Pennsylvania Press. ISBN 978-0-8122-1747-6. 1999. P. 56

4 Максакова Л.П. Узбекистан в системе международных миграций. Постсоветские трансформации: отражение в миграциях / Под ред. Ж.А. Зайончковской и Г.С. Витковской / Центр миграционных исследований. –М.: ИТ "АдамантЪ". 2009. с. 323-349.

5 Конституция Республики Узбекистан. Изд. «Узбекистон». Ташкент. 2008. стр. 12.

ния» определено, что «граждане Республики Узбекистан имеют право на профессиональную деятельность в период временного пребывания за границей. Порядок защиты прав и интересов таких граждан определяется законодательством Республики Узбекистан»<sup>1</sup>. В статье 22 Конституции Республики Узбекистан государством гарантируется правовая защита и покровительство своим гражданам как на территории Республики Узбекистан, так и за ее пределами<sup>2</sup>.

Для практического осуществления своих конституционных обязательств, Республика Узбекистан заключила ряд межгосударственных соглашений с основными миграционными партнерами, которые обеспечивают функционирование механизма правовой защиты граждан Республики Узбекистан, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом<sup>3</sup>.

В этих соглашениях «трудовая деятельность» рассматривается как работа трудящегося-мигранта на основании заключенного трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), осуществляемая в порядке и на условиях, определяемых законодательством принимающего государства, что соответствует нормам международной Конвенции ООН «О защите прав трудящихся мигрантов и членов их семей».

Однако основной проблемой в процессе трудовой миграции граждан Узбекистана в большинстве случаев является отсутствие трудовых и/или иных договоров гражданско-

правового характера с работодателем, что усложняет процесс право-применения по условиям настоящих соглашений.

Причиной возникновения такой проблемы является не заинтересованность работодателей в юридическом оформлении трудовых отношений с трудовыми мигрантами, а также отсутствие возможности трудовых мигрантов требовать заключения трудовых договоров с работодателями. На практике такая проблема не редко приводит к безнаказанным поступкам работодателей, незаконной эксплуатации трудовых мигрантов и порой не выплате им зарплат. Механизм защиты прав трудящихся мигрантов из Узбекистана в таких случаях не освещается действующим законодательством и/или международным соглашением.

В этой связи представляется целесообразным внесение изменений в международные договоры Узбекистана с основными миграционными партнерами в части определения трудовых прав граждан, достаточных для их защиты правоохранительными органами. Так, рекомендуется дополнить, что права трудящегося мигранта имеют силу при отсутствии трудового договора и/или соглашения гражданско-правового характера с работодателем, если имеются необходимые доказательства осуществления ими трудовой деятельности, и неисполнения работодателем своих обязательств по выплате зарплаты и иных социальных обязательств перед работником.

В процессах трудовой миграции из Узбекистана большинство граждан Республики Узбекистан не указывают в качестве цели своего выезда трудовую миграцию, а по прибытию занимаются трудовой деятельностью, получив разрешение на трудовую деятельность в стране пребывания. Соответственно получается, что гражданин Узбекистана, не получив разрешения на зарубежное трудоустройство, получает разрешение на осуществление трудовой деятельности за рубежом.

На первый взгляд, решением данного вопроса представляется согласование с государством реципиентом вопроса об отка-

1 Закон Республики Узбекистан «О занятости населения». № 510-XII. От 13.01.1992 г. Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 1995 г., № 6. с.120.

2 Конституция Республики Узбекистан. Изд. «Узбекистон». Ташкент. 2008. стр. 10.

3 К примеру, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Российской Федерации, в Республике Узбекистан и трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Республики Узбекистан, в Российской Федерации (Постановление Президента РУз «Об утверждении международных договоров» от 31.10.2007 г. №ПП-719. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2007 г., № 44, ст. 445.).

зе в выдаче разрешений на трудовую деятельность гражданам Узбекистана, не имеющим разрешения на внешнее трудоустройство, полученного от соответствующего органа Узбекистана. Однако на практике решение вопроса подобным образом может привести к росту нелегальной трудовой деятельности граждан Узбекистана за рубежом.

Так, в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по совершенствованию организации трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом»<sup>1</sup>, регулирование процессов трудовой миграции, решение вопросов по обеспечению трудоустройства граждан Республики Узбекистан за рубежом и иностранных граждан в Республике Узбекистан возложено на Агентство по вопросам внешней трудовой миграции при Министерстве труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан. Согласно Положению «О порядке трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом», утвержденного вышеуказанным Постановлением, граждане Республики Узбекистан имеют право выезжать за рубеж для осуществления трудовой деятельности по частным трудовым контрактам только по разрешениям, выдаваемым Агентством по вопросам внешней трудовой миграции. В соответствии с п.4 настоящего Положения, граждане Республики Узбекистан, имеющие частный трудовой контракт, в целях обеспечения социальной защиты за рубежом, предоставляют в Агентство по вопросам внешней трудовой миграции следующие документы в двух экземплярах:

- заявление;
- копию контракта, нотариально заверенного и легализованного в консульском учреждении Республики Узбекистан за рубежом, с переводом на государственный язык, полученного от иносфирмы (работодатель), с

1 Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по совершенствованию организации трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом» ПКМ-505 от 05.08.2003 г. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2003 г., № 21, ст. 216-224.

указанием всех социальных гарантий и медицинского страхования, а также предусматривающего обязательство работодателя в обеспечении трудовой визы (employment visa).

- краткие сведения о работодателе;
- справку - объективку;
- справку о состоянии здоровья соответствующей формы, утвержденной Министерством здравоохранения Республики Узбекистан.

Граждане Республики Узбекистан, выехавшие за рубеж с разрешением Агентства по вопросам внешней трудовой миграции на основе трудового контракта, обязаны встать на учет в консульском учреждении Республики Узбекистан в стране трудоустройства. В случае отсутствия представительских органов республики узбекские граждане должны регистрироваться в консульских органах СНГ, уполномоченных Правительством Республики Узбекистан<sup>2</sup>.

Разрешения гражданам на осуществление трудовой деятельности за рубежом выдаются Агентством по вопросам внешней трудовой миграции на основании решений межведомственной комиссии по отбору кандидатур для отправки граждан Республики Узбекистан на работу в зарубежные страны в течение 15 дней со дня подачи гражданами Республики Узбекистан предусмотренных документов<sup>3</sup>.

После выдачи разрешения Агентством по вопросам внешней трудовой миграции граждане подают заявление на оформление выезда в подразделение ОБВГ Министерства вну-

2 Статья 6 Положения «О порядке трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом», Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по совершенствованию организации трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом» ПКМ-505 от 05.08.2003 г. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2003 г., № 21, ст. 216-224.

3 Статья 7 Положения «О порядке трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом», Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по совершенствованию организации трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом» ПКМ-505 от 05.08.2003 г. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2003 г., № 21, ст. 216-224.

тренних дел Республики Узбекистан по месту жительства.

Оформление выездных документов граждан для осуществления ими трудовой деятельности за рубежом по частным контрактам производится Министерством внутренних дел Республики Узбекистан на основании разрешения, выдаваемого Агентством по вопросам внешней трудовой миграции, согласно установленной форме.

Таким образом, механизм получения разрешения гражданам Республики Узбекистан на трудовую деятельность за рубежом представляется довольно трудоемким процессом для потенциальных трудовых мигрантов, что принуждает их прибегать к более облегченному способу выезда без заявления истинных целей своего выезда.

Механизм выдачи разрешения гражданам Республики Узбекистан на внешнее трудоустройство преследует, в первую очередь, цель ведения статистического учета миграционных процессов в части трудовой миграции. Усложнение настоящего механизма де-факто привело к искажению официальных данных по численности трудовых мигрантов, выехавших из Узбекистана с целью трудоустройства.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным совершенствование процедуры выдачи разрешения гражданам Республики Узбекистан для внешнего трудоустройства с целью улучшения системы миграционного учета. Так, предлагается упростить существующий порядок с преобладанием механизма информационно-уведомительного характера.

Ряд вопросов связанных с миграцией отражен в Законе Республики Узбекистан «О противодействии торговле людьми»<sup>1</sup>, а также в Постановлении Президента Республики

Узбекистан «О мерах по повышению эффективности борьбы с торговлей людьми»<sup>2</sup>.

В этих документах разработаны меры по совершенствованию деятельности и укреплению взаимного сотрудничества центральных министерств, ведомств, государственных комитетов, местных органов власти, различных общественных организаций, органов самоуправления граждан, средств массовой информации.

Не секрет, что объектами торговли людьми становятся в основном люди, находящиеся в поиске работы. Такая категория наших граждан составляет риск-группу для правоохранительных органов Узбекистана. Возможность фокусировать внимание на риск-группе появляется при наличии миграционного учета граждан, заявивших в качестве цели своего выезда именно трудоустройство. При существующей системе заявление истинной цели выезда гражданами Республики Узбекистан в качестве внешнего трудоустройства имеет сложную процедуру, что затрудняет механизм фиксации миграционного потока по целям выезда. Таким образом, вопрос формирования фокус-группы для правоохранительных органов в целях выявления и предотвращения случаев торговли людьми не находит своего эффективного решения. С этой целью Олий Мажлису Республики Узбекистан вносится предложение по разработке инициативы внесения рекомендации в межведомственную комиссию по противодействию торговле людьми по изменению механизма выдачи разрешения для осуществления трудовой деятельности за рубежом. Именно данный фактор является системообразующей проблемой для адекватного регулирования миграционных процессов и в противодействии торговле людьми. В настоящее время борьба с торговлей людьми осуществляется правоохранительными органами достаточно эффективно, однако харак-

1 Закон Республики Узбекистан «О противодействии торговле людьми» № ЗРУ-154 от 17.04.2008 г. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2008 г., № 16, ст. 118.

2 Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по повышению эффективности борьбы с торговлей людьми» № ПП-911 от 08.07.2008 г. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2008 г., № 28, ст. 268.

тер этой борьбы заключается в разрешении и предотвращении таких случаев, не предотвращая системные недостатки миграционного процесса. В связи с существенными масштабами миграционных потоков граждан Республики Узбекистан вопросы обеспечения защиты прав граждан Узбекистана в процессе миграции требуют решений системного характера.

На наш взгляд, в этих условиях сложившаяся в стране система миграционного контроля не в полной мере дает возможность реализации функциональных полномочий по предупреждению и пресечению незаконной

миграции, обеспечению соблюдения прав и законных интересов граждан – мигрантов из Узбекистана.

Активные процессы международной миграции и высокая конкуренция на международных рынках труда, а также назревшие проблемы в миграционной сфере требуют дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы республики в части обеспечения конституционных прав граждан в процессе внешней трудовой миграции в качестве предмета конституционной экономики.

### Список литературы:

1. Конституция Республики Узбекистан. Изд. «Узбекистон». Ташкент. 2008.
2. Закон Республики Узбекистан «О занятости населения». № 510-XII. от 13.01.1992 г. Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 1995 г., № 6. Закон Республики Узбекистан «О противодействии торговле людьми» № ЗРУ-154 от 17.04.2008 г. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2008 г., № 16.
3. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по совершенствованию организации трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом» ПКМ-505 от 05.08.2003 г. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2003 г., № 21.
4. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по совершенствованию организации трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом» ПКМ-505 от 05.08.2003 г. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2003 г., № 21.
5. И.А.Каримов. Узбекистан: свой путь обновления и прогресса. Ташкент. 1992 г.
6. И.А.Каримов. Узбекистан – государство с великим будущим. Ташкент. 1992 г.
7. Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.М., Мау В.А. Конституционная экономика. — М., 2006; Одинцова М.И. Экономика права. — М., 2007; Тамбовцев В.Л. Право и экономическая теория. — М., 2005.
8. Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. - СПб.: «Экономическая школа», 2005. - 272 с. - ISBN 5-902402-10-7.
9. Расулев А., Алимов Р. Стимулирование инновационной активности в экономике. «Общество и Экономика». – М., 2007.
10. Расулев А., Тростянский Д. Институциональные преобразования на этапе модернизации экономики Узбекистана. Вестник Института экономики РАН. - М., 2007.
11. Morsink, Johannes. The Universal Declaration of Human Rights: origins, drafting, and intent. University of Pennsylvania Press. ISBN 978-0-8122-1747-6. 1999.
12. Максакова Л.П. Узбекистан в системе международных миграций. Постсоветские трансформации: отражение в миграциях / Под ред. Ж.А. Зайончковской и Г.С. Витковской / Центр миграционных исследований. -М.: ИТ "АдамантЪ". 2009.