

ИСАКУЛОВ Шухрат Наркулович,
заместитель руководителя проекта
Институт социальных исследований при
Кабинете Министров Республики Узбекистан,
кандидат экономических наук

ВОПРОСЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

УДК 314.7

ИСАКУЛОВ Ш.Н. ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИДА АҲОЛИ МИГРАЦИЯСИНИ МУВОФИҚЛАШТИРИШНИ ЯНАДА ТАКОМИЛЛАШТИРИШ ЙЎНАЛИШЛАРИ

Мақолада Ўзбекистонда миграция жараёнларини бошқариш соҳасида амалга оширилаётган ислохотларнинг стратегик йўналишлари таҳлил қилиниб, ушбу соҳадаги қонунчиликни такомиллаштиришнинг долзарблиги асослаб берилган.

Таянч иборалар: ҳаракатлар стратегияси, миграция, қонун лойиҳалари, бошқариш ва назорат қилиш.

ИСАКУЛОВ Ш.Н. ВОПРОСЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

В статье проанализированы стратегические направления дальнейшего реформирования в области управления и регулирования миграционными процессами в Узбекистане, обоснована актуальность совершенствования законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: стратегия действий, миграция, законопроекты, управление и регулирование.

ISAKULOV SH.N. WAYS OF FURTHER PERFECTION OF MIGRATION IN THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

There is analyzed in the article strategic directions of further reforms in the field of management and regulation of migration processes in Uzbekistan, the urgency of improving legislation in this area is substantiated.

Keywords: strategy of actions, migration, bills and legislation, management and regulation.

В Узбекистане назрели решение ряд проблем в области миграционных процессов, в особенности в сфере трудовой миграции граждан в зарубежные страны, что требует реформирование в первую очередь законодательной и нормативно-правовой базы страны. Это позволит решать ряд социально-экономических проблем личности общества, улучшит систему эффективного регулирования миграционных процессов, оптимизирует межведомственное взаимодействие по диверсификации потоков трудовой миграции.

Современная международная миграция населения приобрела глобальный характер. В докладах ООН отмечается, что общее число мигрантов по всему миру достигло на сегодняшний день 232 миллионов человек, или 3,2% населения, при этом на молодежь в возрасте до 29 лет приходится 30% всех мигрантов¹. Многие развитые страны мира в настоящее время переживают демографический кризис, связанный с низкой рождаемостью, старением населения, и соответственно нехваткой трудовых ресурсов для развития экономики своих стран, что подталкивает их к привлечению трудовых ресурсов из других стран. В то же время для стран экспортеров трудовых ресурсов денежные поступления от мигрантов являются крупнейшим источником внешних доходов, решают ряд социально-экономических проблем, как населения, так и стран в целом. Граждане Узбекистана являются активными участниками глобальных миграционных процессов, в том числе осуществляют трудовую деятельность в зарубежных странах.

В Узбекистане давно назрела актуальность совершенствования законодательных и нормативно-правовых актов в сфере управления и регулирования миграционных процессов Республики Узбекистан, как внутри республики так и внешней миграции населения, включая трудовую миграцию. Учитывая ряд назревших проблем в области управления миграционными процессами в Узбекистане новым Правительством страны в Государственной программе по реализа-

ции Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах включены ряд мероприятий в части дальнейшего совершенствования миграционных процессов в Республике Узбекистан². В том числе разработка Закона Республики Узбекистан «О внешней миграции», Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан, предусматривающего повышение эффективности деятельности Агентства по вопросам внешней трудовой миграции а также Постановления правительства, предусматривающего утверждение плана мероприятий, направленных на предотвращение утечки за рубеж высококвалифицированных кадров, привлечения их на государственную службу и отрасли экономики в установленном законодательством порядке.

Кроме того, на наш взгляд необходима подготовка пакета законодательных и нормативно-правовых актов в области миграции населения, таких как Закон «О внутренней миграции», Закон «Об установлении квоты на трудовую миграцию по отраслям экономики и регионам Республики Узбекистан» и др.

Необходимо изучить потенциальные возможности подписания международных конвенций и соглашений в области миграции населения, в том числе таких как:

– Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей;

¹ Общее число мигрантов в мире превышает 3% населения по оценке ООН. <http://www.interfax.ru/world/358687>

² Указ Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 г. №УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан».

– Конвенции о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (№ 143);

– Конвенции о принудительном или обязательном труде (№ 29);

– Конвенции об упразднении принудительного труда (№ 105);

– Конвенции ООН О правах мигрантов и др.

При разработке законодательных актов в области миграции необходимо иметь в виду, что право на миграцию является не только конституционным правом гражданина, но так же и одним из базовых принципов прав человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека.

Государственная политика Республики Узбекистан в области внешней трудовой миграции должна быть направлена на достижение следующих целей:

- регулирование процессов внешней трудовой миграции;

- удовлетворение потребности внутреннего трудового рынка в необходимой иностранной рабочей силе, формирование её рациональной и сбалансированной структуры;

- обеспечение приоритетного права граждан Республики Узбекистан на занятие вакантных рабочих мест на национальном рынке труда;

- предупреждение и предотвращение нелегальной трудовой миграции;

- обеспечение правовой и социальной защиты трудящихся-мигрантов;

- оказание содействия гражданам Республики Узбекистан в обеспечении свободы миграции, в том числе прав по осуществлению трудовой деятельности за рубежом;

- адекватное информирование населения Республики Узбекистан и иностранных граждан в области миграционной политики.

Необходимо отметить, что большинство вопросов в области миграции решаются и закрепляются при ратификации международных конвенций, в частности международной Конвенции ООН «О защите прав

трудящихся мигрантов и членов их семей»¹. В данной Конвенции определено, что по отношению к легальным трудовым мигрантам принимающие страны должны предоставлять условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются их собственные граждане.

На наш взгляд назрела объективная необходимость полноправного членства Республики Узбекистан в «Международной организации по миграции» (МОМ), в которой в настоящее время Узбекистан имеет статус наблюдателя. Полноценное участие в работе МОМ позволит существенно расширить и использовать международные механизмы и возможности данной структуры по управлению миграционными процессами, а также получить техническую и методологическую помощь в управлении миграционными процессами с учётом международных стандартов.

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

Как правило, трудовая миграция за пределы страны осуществляется на основе индивидуальной инициативы самих мигрантов и трудоустройства в принимающих государствах. В Узбекистане основной поток трудовой миграции осуществляется на основе индивидуальных инициатив граждан. Как показывает международная практика, правильно организованный миграционный процесс, особенно по внешней трудовой

¹ Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1990 года.

миграции, становится мощным толчком экономического развития страны, одновременно предотвращая напряженность в национальном рынке труда. В тоже время миграционный процесс имеет как позитивные, так и негативные последствия. В числе позитивных можно отметить улучшение платежного баланса страны за счет валютных денежных переводов, решение проблемы безработицы, увеличение платежеспособного спроса населения, повышение человеческого потенциала и квалификации работников и т.д. Среди негативных аспектов миграционного процесса можно отметить потерю квалифицированной рабочей силы и «утечки умов», появления долгосрочной зависимости от иностранного спроса на рабочую силу, социальные-психологические проблемы в семьях мигрантов и т.д. В этой связи основная задача государства в управлении миграционными процессами должна заключаться в том, чтобы максимально увеличить ее положительные моменты и свести к минимуму ее потенциально возможные негативные последствия.

В последние годы правительством заключено ряд межгосударственных соглашений, как например «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»¹. В данном соглашении «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 междуна-

родной Конвенции ООН «О защите прав трудящихся мигрантов и членов их семей».

Основной проблемой в процессе трудовой миграции граждан Узбекистана является отсутствие трудовых и/или иных договоров гражданско-правового характера с работодателями, что усложняет процесс правоприменения условий такого рода соглашений. Одна из причин данной проблемы является не заинтересованность работодателей в юридическом оформлении трудовых отношений с трудовыми мигрантами, сложности оформления, высокая стоимость патентов и официальных разрешений для осуществления трудовой деятельности по законодательству страны пребывания. В итоге возникают проблемы, безнаказанным поступкам работодателей, незаконной эксплуатации трудовых мигрантов и порой не выплате им зарплат.

В настоящее время 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 занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан². Граждане страны имеют право выезжать за рубеж для осуществления трудовой деятельности по частным трудовым контрактам только по разрешениям, выдаваемым данным Агентством. При этом граждане обязаны встать на учет в консульском учреждении Республики Узбекистан в стране трудоустройства. В тоже время разрешения гражданам на осуществление трудовой деятельности за рубежом выдаются на основании решений межведомственной комиссии по отбору кандидатур в итоге слишком усложнённый механизм приводит к тому, что официально по разрешениям Агентства выезд составляет ничтожные по-

¹ Постановление Президента Республики Узбекистан от 31 октября 2007 г. №ПП-719 «Об утверждении международных договоров». // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2007 г., № 44, ст. 445.

² Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 12 ноября 2003 г. № 505 «О мерах по совершенствованию организации трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом».

казатели от реального потока зарубежной миграции. И в итоге принуждает большинство потенциальных трудовых мигрантов прибегать к более облегченному способу выезда без заявления истинных целей своего выезда.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным внести изменения в механизм 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. Необходимо существенно либерализовать и снять государственную монополию на оказание таких услуг и дать возможность юридическим лицам всех форм собственности оказывать услуги по содействию трудоустройства граждан за рубежом на основании лицензий, выданных уполномоченными органами государственного управления.

Учитывая, что базовым юридическим документом регулирующим трудовые отношения трудящегося-эмигранта с зарубежным работодателем являются трудовые договоры-контракты, необходимо выработать особые требования и рекомендации по заключению таких документов в письменной форме. Так в трудовом договоре должны указываться:

- дата и место заключения трудового договора;
- фамилия, имя, отчество работника и полное наименование зарубежного работодателя - юридического лица, его местонахождение, номер и дата государственной регистрации учредительных документов;
- срок действия трудового договора, характер и место оплачиваемой работы, условия труда и его оплата, в том числе за работу в ночное, сверхурочное время, выходные и праздничные дни;
- условия трудоустройства, прекращения трудового договора, или повторного трудоустройства, продолжительность и характер трудоустройства;

- должность или профессиональная квалификация, оплата труда, продолжительность рабочего времени и времени отдыха, оплата сверхурочных рабочих часов, оплачиваемый отпуск, условия труда, меры по охране и безопасности труда;

- размер премий, надбавок, налоги и удержания с заработной платы;

- права, обязанности, ответственности сторон, порядок и условия расторжения или продления трудового договора (контракта);

- организация переезда, питания, проживания, медицинского обслуживания трудящегося-мигранта и членов его семьи;

- порядок и условия социального и медицинского страхования трудящегося-мигранта;

- порядок возмещения вреда, причиненного здоровью трудящегося-мигранта в процессе его оплачиваемой трудовой деятельности и другие социальные гарантии;

- порядок оформления полиса медицинского страхования от несчастных случаев международно-признанного уровня для выезжающего трудящегося эмигранта в период следования в страну трудоустройства, а также последующего страхования на период трудовой деятельности трудящегося эмигранта в стране трудоустройства.

Один экземпляр такого трудового договора (контракта) должен иметься у трудящегося-эмигранта до его выезда в государство трудоустройства. В случае нарушения иностранным работодателем условий заключенного трудового договора, трудящемуся-эмигранту должны быть созданы условия для обращения в дипломатическое представительство или консульское учреждение Республики Узбекистан, которое принимает меры по защите его прав, в том числе на получение причитающихся льгот и компенсаций, расторжению трудового договора (контракта) и возвращению трудящегося-мигранта (и членов его семьи) в Республику Узбекистан.

Необходимо также обеспечить меры по совершенствованию деятельности и укреплению взаимного сотрудничества минис-

терств, ведомств, государственных комитетов, местных органов власти, различных общественных организаций, органов самоуправления граждан, средств массовой информации в части эффективного регулирования миграционных процессов.

Требуется серьёзная межведомственная работа по усилению социальной защиты интересов и прав граждан, работающих за рубежом, формирования положительного имиджа трудового мигранта, проведения предвыездных обучающих и адаптационных программ. Широкий комплекс вопросов в сфере трудовой миграции требует формирования эффективного механизма взаимодействия министерств и ведомств республики в области регулирования внешней трудовой миграции населения.

Важное место в политике регулирования миграции уделяется поступлению в страну денежных переводов для улучшения финансово-экономического положения внутри страны. По оценкам Всемирного Банка ежегодный общий объем денежных переводов достиг в 2014 году 583 миллиардов долларов США. Наибольший объем переводов поступает в Индию - 70 миллиардов долларов США. Далее идет Китай с 64 миллиардами долларов США, и Филиппины с объемом переводов в 28 миллиардов долларов США¹.

В тоже время сильная зависимость страны от международных переводов мигрантов может иметь и отрицательные последствия, если резко меняются условия трудовой деятельности, сокращаются денежные переводы особенно в периоды глобальных финансово-экономических кризисов.

На наш взгляд, эффективное направление денежных переводов на развитие малого бизнеса и предпринимательства, решение структурных и денежно-кредитных диспропорций в экономике, является эффективными мерами по минимизации зависимости экономики от денежных переводов.

В целях диверсификации направлений трудовой миграции с точки зрения повышения человеческого капитала, предпочтительно содействие в направлении трудовых мигрантов в страны с высоким уровнем ВВП на душу населения, где уровень заработных плат, как местных работников, так и мигрантов, работающих в этих странах, высок по сравнению с другими странами. Так например по оценкам Международного Валютного Фонда, наибольшие показатели ВВП на душу населения, рассчитанные по паритету покупательной способности, показывают Катар (66265 долларов США), Люксембург (104359 долларов США), Норвегия (69711 долларов США), Канада (43252 долларов США).

Процесс организованной трудовой миграции и вовлечение нелегальных потоков миграции в легальное контролируемое русло должно основываться на льготах, преференциях реально ощутимых облегченных процедур для потенциальных трудовых мигрантов. В связи с этим важно оказывать необходимое содействие в ускоренном и упрощенном оформлении выездных документов лицам, обеспечения облегченных процессов пересечения границ для трудоустраивающихся за рубежом по заявкам структурных подразделений Агентства, а также юридических лиц получивших лицензии на право осуществления услуг по трудоустройству граждан Республики Узбекистан за рубежом. Этот механизм создаст привлекательность официального трудоустройства граждан через легальные структуры.

Имеются острые проблемы, связанные с условиями труда мигрантов, в связи, с чем предлагается подготовка программы контроля над соблюдением норм охраны труда, санитарно-гигиенических стандартов и социальной защиты при трудоустройстве граждан Республики Узбекистан за рубежом. Для дальнейшего развития рынка оказания комплексных услуг для мигрантов должен быть конкурентный рынок, объединение различных структур юридических лиц которые лучше понимают текущие проблемы, с

¹ The World Bank, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group. Migrant remittance Inflows (US\$ million). Date: April 2015

которыми они сталкиваются в повседневной работе. Такие структуры как Ассоциации могли бы вести разработку предложений и рекомендаций по совершенствованию системы трудоустройства граждан Республики Узбекистан за рубежом для решения рутинных проблем в миграционной сфере.

К сожалению, страховые компании в Узбекистане, не имеют комплексных решений по обслуживанию граждан с учётом специфики миграционных процессов. В связи с этим важно разработать внедрить новые страховые продукты и услуги, связанные с трудовой миграцией граждан Республики Узбекистан, обеспечения страховых гарантий при осуществлении трудовой деятельности, социальной защищенности, компенсации расходов на медицинские услуги, включая членов семьи мигрантов, а также осуществления международного страхования от несчастных случаев.

Известно, что государственные структуры не всегда могут охватить решение всех вопросов связанных с миграционными процессами, особенно в решении текущих личных

жизненных вопросов и проблем. В этом направлении важно развивать государственно частное партнерство, в том числе с вовлечением и оказанием всяческой поддержки деятельности негосударственных некоммерческих организаций работающих в направлении оказания помощи и содействия трудовым мигрантам, защиты прав и интересов трудовых мигрантов за рубежом и при их подготовке к отправке.

С принятием предусмотренных в стратегии нормативно правовых актов предполагается существенное улучшение системы организованного, регулируемого процесса миграционных процессов, оптимизации межведомственного взаимодействия регулирования и управления, оптимизация потоков трудовой миграции и обеспечение диверсификации её направлений. Кроме того организованные механизмы трудовой миграции на межправительственном уровне существенно улучшат международный имидж Республики Узбекистан на международной арене.

Список литературы:

1. Указ Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 г. №УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан».
2. Постановление Президента Республики Узбекистан от 31 октября 2007 г. №ПП-719 «Об утверждении международных договоров». // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2007 г., № 44, ст. 445.
3. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 12 ноября 2003 г. № 505 «О мерах по совершенствованию организации трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом». // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2003 г., № 21, ст. 216.
4. Рейтинг стран по ВВП на душу населения (ППС). <http://nonews.co/directory/lists/countries/gdp-ppp>
5. The World Bank, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group. Migrant remittance Inflows (US\$ million). Date: April 2015
6. <http://www.interfax.ru/world/358687>