

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF STATE POLICY OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN IN THE FIELD OF EXTERNAL LABOR MIGRATION

Askarov Z.S. (Russian Federation)

*Askarov Zokhidjon Sadikzhanovich – Doctor of Philosophy in Legal Sciences,
PETER THE GREAT ST. PETERSBURG POLYTECHNIC UNIVERSITY,
SAINT PETERSBURG*

Abstract: *this study is devoted to the analysis of the constitutional and legal foundations of the state policy of the Republic of Uzbekistan in the field of external labor migration. The author(s) examine the norms of the constitution and relevant legislative acts that define the principles, goals and mechanisms for regulating migration processes. The emphasis is on guaranteeing equality, protecting the rights and freedoms of migrant workers, as well as ensuring sustainable socio-economic development of the country. The research includes an analysis of the relationship between constitutional principles and the actual practice of external labor migration, and also examines issues of international cooperation and monitoring of compliance with the rights of migrants. The results obtained can serve as the basis for effective management of labor migration, consistent with constitutional norms, and improving the quality of life of labor migrants and society as a whole in the context of the Republic of Uzbekistan.*

Keywords: *external labor migration, constitutional norms, public policy, protection of the rights of labor migrants, mechanisms for regulating migration processes, international cooperation, social protection of migrants, rights and responsibilities of citizens in the context of labor migration.*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Аскарлов З.С. (Российская Федерация)

*Аскарлов Зоҳиджон Садикжанович – доктор философии по юридическим наукам,
Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого,
г. Санкт-Петербург*

Аннотация: *данное исследование посвящено анализу конституционно-правовых основ государственной политики Республики Узбекистан в области внешней трудовой миграции. Автор(ы) исследуют нормы конституции и соответствующих законодательных актов, определяющих принципы, цели и механизмы регулирования миграционных процессов. Акцент делается на гарантиях равенства, защите прав и свобод трудовых мигрантов, а также обеспечении устойчивого социально-экономического развития страны. Исследование включает в себя анализ взаимосвязи конституционных принципов с реальной практикой внешней трудовой миграции, а также рассматривает вопросы международного сотрудничества и контроля за соблюдением прав мигрантов. Полученные результаты могут служить основой для эффективного управления трудовой миграцией, соответствующего конституционным нормам, и повышения качества жизни трудовых мигрантов и общества в целом в контексте Республики Узбекистан.*
Ключевые слова. *внешняя трудовая миграция, конституционные нормы, государственная политика, защита прав трудовых мигрантов, механизмы регулирования миграционных процессов, международное сотрудничество, социальная защита мигрантов, права и обязанности граждан в контексте трудовой миграции.*

В условиях ускорения процессов глобализации мирового рынка труда для Республики Узбекистан первостепенное значение приобретает вопрос совершенствования правового регулирования отношений в сфере внешней трудовой миграции. Актуальность данного вопроса особенно зримо проявляется в связи с тем, что Узбекистан стал в последние годы одним из крупнейших поставщиков трудовых ресурсов на рынке труда СНГ, а также ряда других стран. Выступая на саммите глав государств СНГ в декабре 2020 года, Президент Узбекистана Ш. Мирзиёев предложил принять программу сотрудничества по вопросам трудовой миграции, поскольку «сегодня остро стоит вопрос социальной и правовой защиты» граждан, выехавших на заработки [1].

По результатам социологического опроса и исследований проведенных учеными, основными причинами по поиску работы за рубежом граждан Узбекистана респонденты отметили низкую заработную плату по месту жительства (57%), стремление к достойной жизни (24%), отсутствие работы (22,5%), сложности в поиске работы в специальности как работу за рубежом, трудности (22%) [2, С. 19-20]. Приведенные данные лишь подтверждают значимость конституционно-правовых оснований в регулировании отношений в сфере внешней трудовой миграции, а также необходимость обеспечения и защиты трудовых и иных прав человека, осуществляющей трудовую деятельность за рубежом.

Для того чтобы государство эффективно осуществляло миграционную политику, выполняло возлагаемые на него задачи и функции (в том числе - и в сфере регулирования миграционной деятельности,

активизировавшейся в последние годы [3, С. 64]), его правовой механизм должен эффективно работать, оказывая соответствующее воздействие на всю сферу миграционных отношений. С позиции юридической науки любой правовой механизм - это комплекс юридических средств, последовательно организованных и действующих поэтапно по определённой нормативно заданной схеме. Все элементы правового механизма находятся в логической взаимосвязи. В целом термин «механизм», как правило, означает модельную логическую схему специально-юридического воздействия на социальные отношения (например, механизм правового регулирования) [4, С. 126].

Средствами правового воздействия, как результативного юридического влияния на общественные отношения, является совокупность правовых средств: нормативно-правовых актов, актов реализации и применения [5, С. 286]. В их число особое место занимает Конституция страны.

Правовую основу миграционной политики в Республике Узбекистан составляют Конституция Республики Узбекистан, международные конвенции и договоры, ратифицированные Республикой Узбекистан, конституционные и другие законы, а также принимаемые в соответствии с указанными актами подзаконные нормативно-правовые акты. К источникам миграционного права, помимо законов и иных нормативно-правовых актов, следует отнести и судебные решения, регулирующие правоотношения в сфере миграции. Акты, регулирующие отношения в сфере внешней трудовой миграции, являются составной частью миграционного права. Однако данные отношения регламентируются и нормами конституционного, трудового, административного и иных отраслей права.

В настоящее время среди исследователей данной проблематики отсутствует единая позиция относительно существования миграционного законодательства. При этом сторонники первого подхода утверждают, что миграционное право имеет определённую специфику предмета правового регулирования - миграционные процессы, и правоотношения в данной области регулируются нормами соответствующей отрасли права – миграционного права (Л.В. Андриченко, В.Д. Самойлов, Д.Ю. Горохов и др.) [6, С. 287]. Сторонники второго подхода отмечают, что несмотря на активную динамику развития, пока не сложилась обособленная система миграционного законодательства и еще не сформировалась соответствующая отрасль права (В.О. Елеонский, М.Л. Тюркин, Т.Я. Хабриева и др.) [7, с. 56].

Ж.А. Зайночковская считает, что трудовая миграция выступает процессом, включающим выезд на заработки на короткое время, с последующим возвращением на постоянное место жительства [8]. По мнению Т.Н. Юдиной, трудовая миграция — это вид миграции, определяющийся как совокупность территориальных перемещений людей, связанных с занятостью и поисками работы. Трудовая миграция по происхождению может быть связана с желанием изменить как параметры своего рабочего места, так и с определенными внешними условиями (социокультурные, жилищно-бытовые, природно-климатические и другие) [9]. Р.Е. Билсборроу характеризует трудовую миграцию более кратко: как территориальное перемещение лиц трудоспособного возраста, связанную с изменением места жительства для трудоустройства на определенный срок [10].

Анализируя данные научные подходы, считаем, что хотя на сегодняшний день в Узбекистане сформированы основы миграционного законодательства, нужно учитывать отсутствие специализированного законодательного акта, комплексно закрепляющего миграционную стратегию государства, регулирующего миграционные процессы. Поэтому говорить о том, что отрасль миграционного права уже сформировалась – преждевременно. Необходимо систематизировать весь массив норм, регулирующих указанные отношения, устранить ряд правовых проблем и коллизий, отрицательно отражающихся на деятельности уполномоченных органов государства. Вместе с тем, поскольку нормы законодательства о трудовой миграции представляет собой своеобразный и обособленный комплекс, считаем, что необходимо срочно принять специальный закон в данной области и привести все законодательство в соответствие с ним.

Итак, правовые основы деятельности органов исполнительной власти в сфере трудовой миграции характеризуется многоуровневым содержанием, включающим в себя акты конституционного, законодательного и подзаконного характера, а также международные правовые акты.

Конституция Республики Узбекистан признает приоритет общепризнанных принципов международного права, в том числе в сфере обеспечения и защиты прав человека (преамбула) и закрепляет высшую ценность и незыблемость прав и свобод человека. Каждый имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые условия труда и на защиту от безработицы в порядке, установленном законом. Запрещается принудительный труд иначе как в порядке исполнения наказания по приговору суда, либо в других случаях, предусмотренных законом. Кроме того, гражданин имеет право на свободное передвижение по территории республики, въезд в Республику Узбекистан и выезд из нее, за исключением ограничений, установленных законом.

Совокупность данных конституционных положений, а также принятых в их развитие нормативно-правовых актов составляют конституционно-правовые основы государственной политики Республики Узбекистан в сфере внешней миграции населения. Указанные конституционные нормы не только устанавливают фундаментальные основы миграционной политики государства, но и оказывают определяющее воздействие на формирование и реализацию миграционного и трудового законодательства.

Они получили детализацию в Трудовом кодексе Республики Узбекистан, законах «О занятости населения», «О противодействии торговле людьми», «О частных агентствах занятости» и других актах законодательства. Оценивая миграционные процессы, наблюдаемые в Узбекистане, С.П. Базылева отмечает:

принятые нормативно-правовые акты служат упрощению и урегулированию порядка трудоустройства соотечественников за границей, обеспечивают их социальную и правовую защиту, а также способствуют развитию конкуренции и рыночной инфраструктуры в области трудоустройства граждан за границей [11, С. 108].

Таким образом, правовые основы государственной политики Республики Узбекистан в сфере внешней трудовой миграции населения есть система закрепленных в Конституции и принятых в их развитие иных актов законодательства основных принципов и норм, а также государственных программ, направленных на регулирование соответствующих миграционных отношений, обеспечивающих реализацию правоприменительной деятельности в указанной области.

Изложенное позволяет рассматривать государственную политику в области внешней трудовой миграции исходя в качестве реализации вышеуказанных конституционно-правовых принципов и норм. Здесь можно указать на следующие моменты. Во-первых, конституционно-правовое регулирование, закрепляя фундаментальные основы прав и свобод человека, тем самым задает приоритеты государственной политики в сфере внешней трудовой миграции. Во-вторых, конституционно-правовые принципы определяют баланс разнообразных действующих в миграционной сфере интересов государства, общества и личности в целях обеспечения нормального и стабильного развития страны [12, С. 8].

За последние годы в стране сформирован массив нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере внешней трудовой миграции, которые вызвали определенный положительный результат. Вместе с тем, следует отметить наличие существенных проблем в данной области законодательства, к которым можно отнести его неполноту и противоречивость, сохранение множества отсылочных и недействующих норм, несовершенство его структуры. При этом большую часть нормативного массива составляют подзаконные акты, нацеленные на решение краткосрочных задач, а не долгосрочное развитие миграционного законодательства. Основной проблемой законодательства в сфере внешней трудовой миграции, по нашему мнению, является отсутствие цельной концепции развития указанной области законодательства, что обуславливает его хаотичное развитие и негативно сказывается на его системном качестве в целом. Все это порождает правовые проблемы, требующие постоянного реагирования и разрешения.

Исходя из сказанного, считаем необходимым систематизировать действующее законодательство в указанной сфере на основе комплексной оценки действующих актов и определения концептуальных основ его развития. Базой такой систематизации вполне может стать принятие вышеупомянутой концепции, которая позволит задать ориентиры и динамику развития законодательства в сфере внешней трудовой миграции, повысить эффективность правового регулирования.

Мы поддерживаем мнение профессора К. Рашидова о том, что «нет законодательного акта, комплексно регулирующего все аспекты общественных отношений в области внешней трудовой миграции, а также нормы международных договоров республики в области временной трудовой деятельности за рубежом, и новые задачи, вытекающие из принятых актов Президента и правительства о дальнейшем совершенствовании национального законодательства и правоприменительной практики в данной сфере, который мог бы систематизировать указанные нормы в едином законе, определяющем внешнюю трудовую миграцию»[13].

Поэтому можно констатировать, что сегодня остро ощущается потребность в принятии закона, в котором нашли бы отражение концептуальные основы и принципы государственной политики в сфере внешней миграции, ее цели и задачи, а также механизм социально-правовой поддержки граждан, выезжающих на заработки за рубеж. Новый закон позволит на системной основе упорядочить правоотношения в области внешней трудовой миграции населения, усовершенствовать правовой статус мигрантов. Сегодня отсутствие специального закона, в котором комплексно были бы решены все концептуальные вопросы законодательного регулирования отношений в области внешней трудовой миграции, существенно снижает эффективность государственной миграционной политики.

Как уже отмечалось, внешняя трудовая миграция представляет собой явление, требующее регламентации с использованием норм различных отраслей права: конституционного, трудового, административного, гражданского и других, следствием чего является комплексный, сложный характер правового регулирования. С другой стороны, динамика и изменчивость миграционной ситуации требуют определения основных приоритетов в правовом регулировании указанных процессов, следование главным стратегическим направлениям миграционной политики государства.

Государство должно эффективно использовать миграционное законодательство для решения задач развития Узбекистана, обеспечения благосостояния населения. Целесообразно использование передового зарубежного опыта правового регулирования путем правовой защиты интересов трудовых мигрантов и стимулирования их положительного поведения. Особенно важно изучение зарубежного законодательства с точки зрения анализа форм и методов правового регулирования миграционных отношений. Например, исследование правового регулирования в России показывает, что оно характеризуется применением мер преимущественно запретительного характера, таких как квотирование, запрет иностранцам заниматься определенными видами деятельности [14, С. 142-145].

Анализ состояния правового положения трудовых мигрантов позволяет сделать вывод о том, что их правовой статус не урегулирован на должном уровне, а состояние их правового положения за рубежом свидетельствует об их слабой правовой защищенности.

Новые подходы к миграционной политике, наблюдаемые в Узбекистане в последние годы, должны найти свое отражение в законодательстве о трудовой миграции. Принятый закон должен стать основой эффективного регулирования процессов внешней трудовой миграции, определить государственные приоритеты в данной сфере. Законодательство должно закрепить оптимальную, результативную и удобную модель регулирования процессов внешней трудовой миграции, а затем – порядок правильного и осмысленного ее применения.

Итак, проведенный анализ позволяет нам прийти к следующим выводам. Во-первых, миграционное право есть межотраслевой институт законодательства, базирующийся на конституционных принципах и нормах и представляющий собой комплекс норм конституционного, трудового, административного, налогового и иных отраслей права. Во-вторых, сегодня еще не сложились предпосылки для обособления норм, регулирующих миграционные процессы и миграционную политику, в самостоятельную отрасль права.

Таким образом, можно признать, что сегодня в Узбекистане идет процесс создания новой отрасли законодательства - миграционного права, что в перспективе может привести к формированию соответствующей отрасли права. Конституционно-правовые нормы определяют базовые принципы регулирования миграционных процессов, основные права и обязанности трудовых мигрантов, а также механизмы их реализации посредством самостоятельного направления государственной политики.

Список литературы / References

1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gazeta.uz/ru/2020/12/18/summit/> (дата обращения 21.12.2020 г.).
2. *Парманов Ф.Я.* Тенденции трансформации и интеграции миграционных процессов. Автореферат диссертации доктора социологических наук - Т., 2021. – Б. 19 - 20.
3. *Толаметова З.А.* Глобаллашув жараёнида меҳнат миграцияси жараёни ва уни тартибга солишнинг йўналишлари // Иқтисод ва молия / Экономика и финансы, 2016, № 4. - С. 64.
4. *Алексеев С.С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. - М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 126.
5. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права. - М., 1996. С. 286.
6. *Андриченко Л.В.* Проблемы развития миграционного законодательства в Российской Федерации // Юстиция. М., 2007. № 1. 212 с.; *Самойлов В.Д.* Миграциология (конституционно-правовые основы): монография. М.: Юнити, 2014. 487 с.; *Горохов Д.Ю.* Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 187 с.
7. *Хабриева Т.Я., Елеонский В.О.* Концепция развития миграционного законодательства// Концепция развития российского законодательства: Сб. науч. труд. / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. - М., 2004. 876 с.; *Тюркин Л.М.* Миграционная система России: концептуальные организационно - правовые основы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2004. 54 с
8. *Зайончковская Ж.А., Молодикова И., Мукомель В.* Методология и методы изучения миграционных процессов. - М., 2007. - С. 4. (370 с.)
9. *Юдина, Т.Н.* Миграция: словарь основных терминов: учебное пособие. - М.: Издательство РГСУ; Академический Проект, 2007. – С. 282. (472 с.)
10. *Билсборроу, Р.Е., Хьюго Г., Обераи А.С., Злотник Х.* Статистика международной миграции: рекомендации по совершенствованию системы сбора данных. - М.: Academia, 1999. – С. 1 – 3. (419 с.)
11. *Базылева С.П.* Современные миграционные процессы в контексте региональных противоречий на примере Узбекистана // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2018. VOL. 5. (1). – С. 108.
12. *Ильин А.Д.* Конституционно-правовые основы государственной политики Российской Федерации в сфере внешней миграции населения: автореф. дис... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2011. – С.8.
13. *Рашидов К.* Узбекистан впервые создает инструменты правовой, финансовой и материальной поддержки трудовых мигрантов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sv.zarnews.uz/post/uzbekistan-vperve-sozdaet-instrument-pravovoy-finansovoy-i-materialnoy-podderjki-trudovx-migrantov> (дата обращения 21.12.2020 г.).
14. *Бардовский В.П., Звягинцева Ю.А.* Регулирование региональной трудовой миграции // Вестник ОрелГИЭТ. 2017. № 4 (42). - С. 142-145.