

DOI: 10.19181/population.2021.24.4.13

## ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ЭФФЕКТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Исакулов Ш. Н.

Академия государственного управления при Президенте Республики Узбекистан  
(100066, Узбекистан, Ташкент, ул. Ислама Каримова, 45)  
Министерство туризма и спорта Республики Узбекистан  
(100084, Узбекистан, Ташкент, проспект Амира Тимура, 107В)

E-mail: Shukhrat.is@yandex.ru

### Для цитирования:

Исакулов Ш. Н. Проблемы и возможности эффективного регулирования внешней трудовой миграции в Республике Узбекистан // Народонаселение. – 2021. – Т. 24. – № 4. – С. 161-174. DOI: 10.19181/population.2021.24.4.13.

**Аннотация.** Демографические тенденции в Узбекистане имеют специфический характер, связанный с активными естественными приростом населения (за последние 50 лет население страны увеличилось в 2,86 раза и составило 35 млн человек). При этом сальдо внешней миграции до сих пор имеет отрицательный характер. Высокая доля молодежи (до 60% в структуре населения) и ежегодно высокий прирост трудовых ресурсов (500–600 тыс. человек) создают нагрузку на внутренний рынок труда. Наблюдается существенный поток трудовых мигрантов в зарубежные страны, в котором ведущее место занимает Россия. Проведён анализ текущих реформ в сфере регулирования трудовой миграции, в том числе по налаживанию организованных форм трудовой миграции. Раскрыты основные целевые установки Правительства Узбекистана в текущее время, по созданию условий и механизмов, способствующих управлению и регулированию потоков внешней трудовой миграции, защите, законных прав и интересов граждан страны за рубежом. Анализируются тенденции в нормативно-правовом регулировании сферы трудовой миграции, показана актуальность разработки нового проекта «Закона о внешней трудовой миграции», направленного на повышение эффективности деятельности государственных структур по решению вопросов миграции. Показано институциональное реформирование Агентства по вопросам внешней трудовой миграции в области управления миграционными процессами. Предлагается разработка Концепции и Стратегии государственной политики в области трудовой миграции как базовых документов в миграционной сфере на перспективу. Предложены направления реформ в миграционной сфере, пути налаживания организованных форм трудовой миграции, расширения международного сотрудничества, расширения полномочий различных ведомств страны, улучшения системы сбора статистики и анализа данных, проведения научных исследований в миграционной сфере.

**Ключевые слова:** социально-ориентированное управление, миграционные процессы, законодательное регулирование внешней трудовой миграции, организованные формы миграции, концепция трудовой миграции, легальная миграция.

© Исакулов Ш. Н., 2021

## Введение

В докладе «О миграции в мире 2020» подготовленной Международной организацией по миграции (МОМ)<sup>1</sup>, отмечается необходимость глобального подхода к управлению, систематизированы потоки и масштабы миграционных процессов, в которой важная роль должна отводиться государственному регулированию миграционных процессов в различных странах. Важным фактором развития глобальных миграционных процессов являются демографические факторы, связанные с низкой рождаемостью и, соответственно, с депопуляцией в развитых странах и перенаселением развивающихся. Как показали исследования МОМ, в развивающиеся страны из развитых стран по частным каналам перетекает ежегодно более 140 млрд долларов США<sup>2</sup>, причём данные показатели отражают только фиксируемые в отчётности банковские переводы. С учётом неформальных каналов переводов суммы существенно больше, и они оказывают позитивное влияние на домохозяйства стран исхода трудовых мигрантов.

Актуальность изучения миграционных процессов в Узбекистане обусловлена сложными демографическими тенденциями в стране, непосредственно влияющими на социально-экономическое, политическое, социально-профессиональное, культурное развитие страны и личности. В условиях независимого развития, Узбекистан столкнулся с новыми видами миграций, ранее не свойственными республике, такими как вынужденная миграция, потоки беженцев в страну, незаконная миграция и так далее [1, с. 154]. Учёт, регулирование, управление и минимизация стихийных форм миграционных процессов, снижение негативных факторов миграции являются важными задача-

ми государства, требующими выработки эффективной государственной политики.

Республика Узбекистан (РУ), среди других стран СНГ, стала активным субъектом международных отношений, в том числе миграционных. При этом в 1991–1997 гг. процессы миграции приобрели стихийный, нерегулируемый характер. Изучение миграционных процессов не имело системного характера и с трудом поддавалось прогнозированию. Это усложняло процесс регулирования и управления миграцией. В этих условиях государственная политика управления миграцией имела осторожный, поэтапный подход к регулированию миграционных процессов, который коренным образом изменился в последние годы. Президентом Республики Узбекистан Ш. Мирзиёевым определены концептуальные направления реформ всех сфер социально-экономического развития страны, а также кардинальным образом пересмотрена работа в области управления миграцией<sup>3</sup>, интенсификации формирования организованных форм трудовой миграции, создания условий легализации потоков и направлений трудоустройства граждан за рубежом<sup>4</sup>, обеспечения комфортных условий в процессе осуществления миграции<sup>5</sup>, которые направлены на решения назревших проблемных вопросов в сфере трудовой миграции и безопасного выезда в зарубежные страны.

Основная цель Правительства Узбекистана в текущее время — это создание условий, способствующих обеспечению управляемых и регулируемых потоков

<sup>3</sup> Распоряжение Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшей реализации стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах» № Р-5024 от 15.08.2017.

<sup>4</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию системы внешней трудовой миграции Республики Узбекистан», № ПП-3839 от 05.07.2018.

<sup>5</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению безопасности граждан Республики Узбекистан во время их выезда на транспорте за пределы Республики для осуществления временной трудовой деятельности» № ПП-3584 от 05.03.2018. Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему усилению гарантий защиты граждан Республики Узбекистан, осуществляющих временную трудовую деятельность за рубежом, и членов их семей» № УП – 5785 от 20.08.2019.

<sup>1</sup> Доклад о миграции в мире 2020 // Международная организация по миграции: [сайт]. — URL: [www.iom.int/wmr](http://www.iom.int/wmr) (дата обращения: 01.09.2021).

<sup>2</sup> World Migration Report 2018 // International Organization for Migration: [сайт]. — URL: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf) (дата обращения: 01.09.2021).

миграции, в которых важное место должно уделяться государственным институтам, направленным на обеспечение законных прав и интересов граждан Узбекистана<sup>6</sup>. В Стратегии действий Узбекистана на период 2017–2021 гг. были предусмотрены разработка и утверждение законопроектов, направленных на эффективное использование (предотвращение утечки за рубеж) высококвалифицированных кадров для государственной службы и работы в отраслях экономики, разработка проекта «Закона о внешней трудовой миграции», кардинальное повышение эффективности деятельности государственных структур по решению вопросов внешней трудовой миграции. Автор настоящей статьи внёс вклад в разработку ряда нормативно-правовых актов в вышеуказанных направлениях, а также в разработку организационных механизмов управления миграционными процессами в Узбекистане.

Задача данного исследования заключается в анализе демографических тенденций в Узбекистане, выявлении движущих факторов миграции, определении проблемных вопросов в регулировании миграций, в том числе в условиях существенного потока миграции свободных трудовых ресурсов из Республики Узбекистан в Российскую Федерацию.

### Демографическая ситуация в Узбекистане

Узбекистан — страна с динамично растущим населением. По численности населения занимает 3-е место среди стран СНГ после России и Украины (40-е место в мире). По данным на 15 сентября 2021 г. население Узбекистана составило 35 млн человек<sup>7</sup>, а по прогнозам Департамента по экономическим и социальным вопросам

ООН<sup>8</sup> к 2030 г. население Узбекистана составит 37,4 млн человек, в 2050 г. достигнет численности более 42,9 млн человек (в 1991 г. составляло 20,61 млн человек). За последние 50 лет численность населения Узбекистана выросла с 12,18 до 34,55 млн человек (на начало 2021 г.) или в 2,86 раза. Такая динамика прироста численности населения — результат высокой рождаемости коренного населения страны. При этом сокращение рождаемости наблюдается с 1990-х гг. и продолжается по настоящее время. На начало 2021 г. соотношение городского и сельского населения составило 50,7% и 49,3%<sup>9</sup>.

Относительно высокая рождаемость, высокая доля в структуре населения молодых семей репродуктивного возраста, высокая доля детей и молодёжи в структуре населения страны (более 60%) определяют долгосрочный тренд прироста численности населения трудоспособного возраста [2]. Рисков нехватки трудовых ресурсов в Узбекистане в текущий момент и в ближайшей перспективе не наблюдается. Это вызывает необходимость эффективного управления человеческим капиталом и использования «демографического дивиденда». Данные табл. 1 показывают, что за последние 30 лет в Узбекистане произошли положительные демографические изменения, несмотря на сложный период социально-экономической трансформации общества и переход к рыночным отношениям, на отток части населения и снижение темпов рождаемости. В ряде стран СНГ в этот период наблюдалось сокращение населения (Армения, Белоруссия, Молдова, Россия, Украина). Как и во всех странах СНГ, в Узбекистане первая волна миграции населения в начале 1990-х гг. связана с добровольным возвращением людей на историческую родину.

<sup>8</sup> Department of Economic and Social Affairs, Population Dynamics // Population Division. World Population Prospects. <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/> (дата обращения: 01.09.2021).

<sup>9</sup> Демографические показатели, // Государственный комитет по статистике Республики Узбекистан: [сайт]. — URL: <https://stat.uz/ru/433-analicheskie-materialy-ru/2055-demograficheskaya-situatsiya-v-respublike-uzbekistan> (дата обращения: 01.09.2021).

<sup>6</sup> Указ Президента Республики Узбекистан «Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах» № УП-4947 от 07.02.2017.

<sup>7</sup> Население Узбекистана в 2021 году // Государственный комитет по статистике Республики Узбекистан: [сайт]. — URL: <https://stat.uz> (дата обращения: 01.09.2021).

Таблица 1  
Динамика численности постоянного населения Республики Узбекистан в 1991–2021 гг.

Table 1

Dynamics of the permanent population The Republic of Uzbekistan in 1991–2021

Показатель	1991		2021		Динамика 1991–2021 гг.	
	Тыс. человек	Доля, %	Тыс. человек	Доля, %	Тыс. человек	%
Численность населения, всего	20607,7	100,0	34559,1	100,0	13951,4	167,7
Мужчины	10188,0	49,4	17378,8	50,3	7190,8	170,6
Женщины	10419,7	50,6	17180,3	49,7	6760,6	164,9

Источник: по данным Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике. — URL: <https://www.stat.uz> (дата обращения: 01.09.2021).

Таблица 2  
Динамика показателей естественного движения населения Республики Узбекистан в 1991–2020 гг.

Table 2

Dynamics of indicators of natural movement of the population of the Republic of Uzbekistan in 1991–2020

Table 2

Показатель	1991		2001		2020	
	Тысяч	На 1000 населения	Тысяч	На 1000 населения	Тысяч	На 1000 населения
Родившиеся	723,4	34,5	513,0	20,4	841,8	24,6
Умершие	130,3	6,2	132,5	5,3	175,6	5,1
Естественный прирост	593,1	28,3	380,5	15,1	666,2	19,5
Браки	270,3	12,9	170,1	6,8	296,7	10,7
Разводы	33,3	1,6	15,7	0,6	28,2	1,06

Источник: по данным Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике. — URL: <https://www.stat.uz> (дата обращения: 01.09.2021).

В табл. 2 приведены показатели естественного движения населения РУ в период 1991–2020 годов. Видно, что по итогам 2020 г. ситуация в показателях естественного движения Узбекистана существенно другая. Так в 2020 г. в республике родилось 841,8 тыс. детей, что на 100 тыс. больше, чем в 1991 г., но в относительном выражении — в 1,5 раза меньше. Аналогичные цифры наблюдаются по естествен-

ному приросту населения. В тоже время ожидаемая продолжительность жизни при рождении в РУ в 2020 г. была равна 73,4 годам (женщины — 75,5 года, мужчины — 71,2 года) — это заметно больше, чем в 1991 году. В целом процессы индустриализации и ряд других демографических факторов и тенденций свидетельствует что Узбекистан вступает в этап «демографического перехода».

При этом в 1991–2020 гг. наблюдались значительные изменения возрастного состава населения республики. Например, в 1991 г. численность населения младше трудоспособного возраста (0–15 лет) составляла 43,1% от общей численности населения республики, в трудоспособном возрасте (мужчины в возрасте 16–59 лет, женщины — 16–54 года) — 49,1%, старше трудоспособного возраста (мужчины в возрасте 60 лет и старше, женщины — 55 лет и старше) — 7,8%. В 2020 г. данный показатель был равен 30,67%, 61,17% и 7,14% соответственно. Это показывает высокие темпы прироста трудовых ресурсов, поступающих на рынок труда.

В настоящее время Узбекистан имеет «демографическое окно возможностей», при котором доля работоспособного населения больше по сравнению с иждивенцами и лицами старшего возраста. В целом Узбекистан является одной из наиболее обеспеченных трудовыми ресурсами страной среди стран мира. На долю Узбекистана приходится более 40% трудовых ресурсов Центральной Азии, что опре-

ность необходимо эффективно использовать в национальных интересах, в первую очередь на внутреннем рынке труда, а избыточные ресурсы оптимально размещать на высокопродуктивных рынках зарубежных стран, направлять на наращивание человеческого капитала страны в процессе временной внешней трудовой миграции в индустриально развитые страны мира.

### Тенденции внешней миграции в Узбекистане

Узбекистан является одним из активных участников международных миграционных процессов, динамику которых можно проследить как по темпам постоянной миграции, так и временной трудовой миграции. На рис. 1 отражены динамика въезда, выезда и сальдо постоянной миграции населения, связанной со сменой места жительства. Как видно, в 1991–1995 гг. наблюдались активные внешние миграции, связанные с усилением процессов трансформации социальной

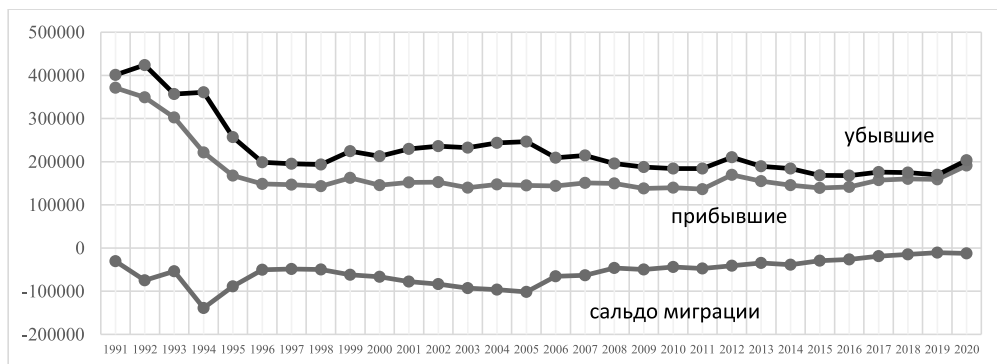


Рис. 1. Динамика внешних миграций населения Узбекистана в 1991–2020 гг., тыс. человек

Fig. 1. Dynamics of external migrations of the population of Uzbekistan in 1991–2020, thousand people

Источник: составлено автором по данным Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике. — URL: <https://www.stat.uz> (дата обращения: 01.09.2021).

деляет значимость трудового потенциала в регионе. В последние годы на рынок труда страны выходит около 500 тыс. человек в год<sup>10</sup>. На наш взгляд, эту возмож-

структуры общества, становлением самостоятельности государств стран СНГ, формированием новых границ между странами.

<sup>10</sup> По данным Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике. — URL: <https://stat.uz> (дата обращения: 01.09.2021).[www.stat.uz](http://www.stat.uz)

Анализ статистических данных, свидетельствует о наличии первой волны эмиграции в 1991–2005 гг., в которой в среднем в год наблюдалось средне-годовичное отрицательное сальдо минус 75 тыс. человек. В целом, в 1991–2020 гг. прибыло в страну 5,17 млн человек, выбыло — 6,83 млн человек, и отрицательное сальдо миграции составило 1,66 млн человек. Это нашло отражение в показателях национального разнобразия населения страны. В это время наблюдается увеличение доли узбеков с 72,8% в 1991 г. до 83,8% в 2019 г. в общей численности населения. В последние годы в связи с существенными реформами, проводимыми в стране, улучшением социально-экономической ситуации, ускоренным созданием новых рабочих мест и снижением стимулов к эмиграции, ситуация в Узбекистане с постоянной миграцией стабилизировалась.

В текущей и в среднесрочной перспективе темпы прироста трудовых ресурсов превышают темпы создания новых рабочих мест в стране — в связи с этим в республике имеется значительное количество безработных. По данным Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан<sup>11</sup> уровень безработицы в 2020 г. году оценивался в 10,5% (в 2000 г. — 0,4%, 2005 г. — 0,3%, 2010 г. — 5,4%, 2015 г. — 5,2%). В период до 2006 г. уровень безработицы в стране показывался в незначительном объёме в связи с несовершенством системы статистики и учёта безработицы. Новым правительством страны начата широкомасштабная работа по регулированию безработицы и занятости посредством денежно-кредитной политики государства.

На наш взгляд, положительные тенденции в макроэкономическом развитии страны, подтверждаемые высокими оценками международных организаций, а также целенаправленная работа по трудоустройству населения, реальное повышение доходов населения могут в скором

будущем существенно снизить масштабы трудовой миграции из Узбекистана. Анализ результатов наших обследований, проведённых в 2007–2017 гг., и сравнение их с данными 2021 г. показали, что снижение стремления выезда в целях осуществления трудовой деятельности за рубежом в 2021 г. — 44%, в 2017 г. — 71%, в 2007 г. — 54%. Во многом это обусловлено масштабными темпами создания новых рабочих мест, строительством множества объектов и существенным увеличением средней заработной платы в Узбекистане (начиная с 2016 г.), что снижает стимулы к зарубежной трудовой миграции, в том числе и в Россию [3].

### Развитие трудовой миграции из Узбекистана в Россию

В Узбекистане в связи с несовершенством системы статистики в сфере трудовой миграции, недостатком общедоступных специализированных исследований в области миграции имеются пробелы, не позволяющие проводить углублённые исследования для принятия эффективных и всесторонне взвешенных управленческих решений. По оценкам Министерства экономического развития и сокращения бедности Республики Узбекистан в 2020 г. за рубежом работали 1678,4 тыс. трудовых мигрантов. Этот показатель меньше, чем в 2019 г., на 780 тыс. человек. Из общего количества трудовой миграции в России работают 1192,8 тыс. человек (71%), в Казахстане — 209,3 тыс. (12%), в Южной Корее — 62,3 тыс. (4%), в Турции — 43,2 тыс. (3%), в ОАЭ — 5,2 тыс. граждан Узбекистана<sup>12</sup>. Россия была и остаётся основной страной притяжения для трудовых мигрантов из Узбекистана: тенденция ежегодного прироста шла до периода пандемии COVID-19. Пандемия привела к существенному снижению миграционных потоков в мире, в том числе и в России. Локдаун в России в 2020 г. и связанное с этим закрытие мно-

<sup>11</sup> Рынок труда. Уровень безработицы. Данные Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан. — URL: <https://stat.uz/ru/ofitsialnaya-statistika/labor-market> (дата обращения: 03.10.2021).

<sup>12</sup> Минэкономразвития озвучило количество мигрантов из Узбекистана. — URL: <https://uz.sputniknews.ru/20210130/Minekonomrazvitiya-ozvuchilo-kolichestvo-migrantov-iz-Uzbekistana-15901366.html> (дата обращения: 30.01.2021).

гих предприятий, а также международных границ, привело к критическому положению трудовых мигрантов. Мигранты находятся в более уязвимом положении, так как с ними легче всего прекратить трудовые отношения в периоды кризисов. В итоге многие трудовые мигранты приняли решение на возвращение в свои страны, в том числе и в Узбекистан. При этом имелось много проблем с транспортным сообщением между Узбекистаном и Россией в период острого развития санитарно-эпидемиологической ситуации.

Многие данные по движущим и сдерживающим факторам миграции, мотивам и целям миграции, объёмам денежных переводов малодоступны. В связи с этим для сбора первичных данных нами был проведён социологический опрос потенциальных трудовых мигрантов в динамике (в 2007 г. — 574 респондента, 2017 г. — 754 респондента и в 2021 г. — 850 респондентов). Стандартизированный опрос «потенциальных мигрантов» осуществлялся очно методом заполнения анкет самим респондентом (целевой группой лиц), обращавшемся в целях трудоустройства в Агентства/Бюро по вопросам внешней трудовой миграции, расположенные в регионах страны, что определяло репрезентативность исследования. Учитывая ежегодную динамику увеличения потоков трудовой миграции из Узбекистана, на каждом этапе предусматривалось пропорционально большее количество респондентов. Опрос был направлен на анализ текущей ситуации и выявление тенденций в области миграции, связанных с миграционной подвижностью населения, со сменой постоянного места жительства, а также влияния денежных переводов мигрантов на уровень благосостояния домохозяйств. Основной целью явилось формирование базового социального портрета потенциального трудового мигранта, изучение движущих и сдерживающих факторов миграции, анализ социально-экономического эффекта от трудовой миграции для выезжающих лиц и членов их семей.

В части привлекательности различных стран мира в целях трудоустройства анализ показал, что для абсолютного большинства опрошенных наиболее привлекательной является Россия, о чем сообщили более 60% респондентов (в 2017 г. — 57,4%, 2007 г. — 31,7%). Это во многом является следствием наличия безвизового режима между Узбекистаном и Россией, близостью менталитета и культуры, определённых знаний русского языка как языка межнационального общения в странах СНГ, развитости мигрантских сетей и этнической диаспоры, а также толерантностью принимающего сообщества по отношению к трудовым мигрантам.

Основным партнёром Узбекистана по трудовой миграции в странах СНГ традиционно являются Россия и Казахстан. Среди стран дальнего зарубежья: по организованным формам миграции — Южная Корея, по самостоятельному выезду — Турция и страны Европы. В последние четыре года налаживаются организованные централизованные направления трудовых миграций, в том числе с Россией, Казахстаном, Польшей, Республикой Корея, Турцией. Заключен ряд межправительственных соглашений с Россией по вопросам трудовой миграции, защиты прав и интересов участников миграционных процессов [4].

Известно, что в России ведётся активный процесс совершенствования процессов управления миграцией. В доковидный период в 2019 г. в России количество иностранных мигрантов оценивалось в 12 млн человек<sup>13</sup>, при этом Россия занимает 4 место в мире по приёму мигрантов после США, Саудовской Аравии и Германии. По оценкам, в 2025 г. потребность российской экономики составит 20 млн трудовых мигрантов<sup>14</sup>. В среднем за период 2017–2019 гг. в России ежегодно находилось от 9 до 11 млн трудовых мигрантов, однако в связи с глобальной пандемией

<sup>13</sup> Как в Германии: сколько мигрантов в России. — URL: <https://www.gazeta.ru/social/2019/10/10/12747578.shtml> (дата обращения: 03.10.2021)

<sup>14</sup> М. Фалалеев. В России уже целая «Португалия гастарбайтеров» // Независимая газета. — 28.06.2011. — № 5513.

и, соответственно, снижением экономической активности, количество мигрантов сократилось — до 6–8 млн человек. В связи со стабилизацией экономической ситуации и роста темпов экономики России, либерализации миграционного законодательства, в том числе трудовой миграции, можно прогнозировать увеличение спроса на трудовых мигрантов, в настоящее время и в среднесрочной перспективе [5].

Россия также является важнейшей страной, из которой поступают наибольшие объёмы денежных переводов. По данным Центрального банка России, в 2019 г. в Узбекистан из России перевели 4,4 млрд долларов США. По этому показателю Узбекистан занимает первое место среди стран СНГ (второй Таджикистан — 2,5 млрд долларов США.) Средняя сумма одного денежного перевода в Узбекистан составила 374 долларов США. Обратный поток денежных переводов из Узбекистана в Россию в 2019 г. составил лишь 333 млн долларов США<sup>15</sup>.

В Узбекистане основным органом по координации зарубежного трудоустройства является Агентство по вопросам внешней трудовой миграции при Министерстве занятости и трудовых отношений Узбекистана, которое имеет свои региональные бюро во всех регионах страны. Также открыты представительства Агентства в зарубежных странах, в том числе в городах России — Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Новосибирске, Самаре и Уфе. Планируется открытие представительств и в других странах мира, в которых сконцентрированы трудовые мигранты из Узбекистана [6]. С Россией «Соглашение об организованном наборе и привлечении граждан Узбекистана для временной работы на территории Российской Федерации» было подписано 5 апреля 2017 года. Принято постановление Кабинета Министров, предусматривающее существенное увеличение организованного набора, в том числе для работы в России, проведение профессиональной и языковой под-

готовки, создание льготных условий по предвыездной подготовке и при осуществлении поездок, в том числе увеличение доступности авиа- и железнодорожных билетов.

Узбекистан стал первой страной, с которой Россия начала сотрудничество в рамках организованного набора трудовых мигрантов<sup>16</sup>. В марте 2021 г. в Ташкенте открылось Представительство Многофункционального миграционного центра (ММЦ) Москвы. В числе основных функций представительства ММЦ входит: распространение в Узбекистане информации о вакансиях в Москве и информирование московских работодателей о наличии специалистов требуемой квалификации; организация онлайн-собеседований и оценки профессиональных навыков трудовых мигрантов; проверка возможности въезда на территорию России и осуществления трудовой деятельности. Важное место отводится консультированию трудовых мигрантов по вопросам трудоустройства, порядка оформления разрешительных документов на работу, правил пребывания в Москве, в том числе с учётом ограничений, связанных с пандемией<sup>17</sup>. В связи с нехваткой трудовых мигрантов, связанной с последствием COVID-19, отъездом трудовых мигрантов в свои страны, а также недостаточности стимулов для обратной миграции Россия на начальном этапе была готова вывезти около 10 тыс. мигрантов charterными поездами<sup>18</sup>. Высокий спрос во многих регионах России отмечается на строителей, включая проекты по строительству логистических складов, реализацию крупных инфраструктурных

<sup>16</sup> Мигрантам упростят процедуру получения разрешений на работу в России. — URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2020/12/25/migrants/> (дата обращения: 03.10.2021).

<sup>17</sup> Представительство Миграционного центра Москвы открылось в Ташкенте. — URL: <https://uz.sputniknews.ru/20210316/predstavitelstvo-migratsionnogo-tsentratomoskvy-otkrylos-v-tashkente-17786367.html> (дата обращения: 16.03.2021).

<sup>18</sup> Россия намерена вывезти из Узбекистана около 10 тысяч мигрантов charterными поездами. — URL: <https://podrobno.uz/cat/uzbekistan-i-rossiya-dialog-partnerov-/rossiya-nameren-vyvezti-iz-uzbekistana-okolo-10-tysyachmigrantov-charternymi-poezdami-v-proekte-uch/> (дата обращения: 03.10.2021).

<sup>15</sup> Денежные переводы в Узбекистан из России достигли пика за 5 лет. — URL: <https://www.spot.uz/ru/2020/03/17/rossia/> (дата обращения: 17.09.2020).



проектов, жилищное строительство. Также в связи с выездом многих мигрантов из России средняя стоимость труда мигрантов возросла на 30%, а это является притягательным фактором [7].

Однако исследования показывают<sup>19</sup>, что трудовые мигранты Узбекистана уже не рассматривают варианты трудоустройства с оплатой ежемесячных заработных плат меньше 40 тыс рублей (ранее 25–30 тыс. рублей), так как текущие реформы в Узбекистане, высокие темпы создания новых рабочих мест и рост заработных плат внутри страны, особенно в промышленности и строительстве, снижают стимулы трудовых поездок в Казахстан и Россию. Предпочтительнее стал выезд в страны дальнего зарубежья. В текущий момент заключаются трудовые договоры с российскими работодателями с оплатой труда от 50–60 тыс рублей, что является положительным фактором для экономического благосостояния домохозяйств трудовых мигрантов.

В октябре 2021 г. начато обсуждение вопроса выделения (аренды) на территории России сельскохозяйственных земель для выращивания ряда культур (масличные, соя, пшеница) узбекскими предпринимателями с последующим вывозом урожая в Узбекистан<sup>20</sup>. Проведены переговоры на уровне министерств сельского хозяйства Узбекистана и России. При успешности пилотного проекта в ближайшие годы планируется выделение площади до 300–500 тыс. га, а в перспективе до 1 млн га земель. Необходимо отметить, что в России имеется 8–13 млн га земель для введения в сельхозоборот, а 23 субъекта Российской Федерации уже выразили заинтересованность в поддержке данного узбекско-российского проекта. Реализация этого взаи-

мовыгодного проекта даст ощутимый результат для социально-экономического развития двух стран и позволит упорядочить вопросы трудовой миграции в аграрной сфере.

### **Реформирование системы управления трудовой миграции в Узбекистане**

Вышеуказанные тенденции на международном рынке труда, в основных странах миграции, требуют реализации активной государственной политики Узбекистана в регулировании миграционными процессами, направленной в первую очередь на управляемый социально-ориентированный механизм, в основе которого интересы граждан страны. РУ имеет свою специфическую нормативно-правовую систему в области социальных и экономических отношений, в том числе в регулировании миграции. К сожалению отдельного Закона, в области регулирования миграционными процессами в стране не имеется, некоторые аспекты выезда граждан страны, а также въезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РУ регулируются отдельным подзаконными актами.

В Государственной программе по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 гг.<sup>21</sup> была предусмотрена разработка трёх важных законодательных и нормативно-правовых актов в миграционной сфере: «Закона о внешней трудовой миграции», Постановления Кабинета Министров «О мерах по эффективному использованию (предотвращение утечки за рубеж) высококвалифицированных кадров для государственной службы и работы в отраслях экономики», а также «О мерах по дальнейшему совершенствованию и коренному пересмотру системы организованного трудоустройства граждан Республики Узбекистан за рубежом». Автором статьи

<sup>19</sup> Наших граждан практически не интересует зарплата меньше 40 тысяч рублей. – URL: <https://kun.uz/ru/news/2021/11/12/nashix-grajdan-prakticheski-ne-interesuyet-zarplata-menshe-40-tysyach-rubley-erkinmuxiddinov> (дата обращения: 12.11.2021).

<sup>20</sup> Узбекские предприниматели будут выращивать сельхозкультуры на территории России. – URL: <https://kun.uz/ru/news/2021/10/02/uzbekskiy-predprinimateli-budut-vyrashchivat-selxozkultury-na-territorii-rossii> (дата обращения: 02.10.2021).

<sup>21</sup> Об организационных мерах по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах, № Р-4849 от 14 февраля 2017 года.

были разработаны проекты вышеуказанных законодательных и нормативно-правовых актов, которые были представлены для рассмотрения в Министерство занятости и трудовых отношений.

Наиболее важным документом является «Закон о трудовой миграции», который позволит отрегулировать ряд юридических, социально-экономических и организационных процессов в области миграции, заполнить пробелы в терминологии и в нормативно-правовом регулировании миграционных процессов. При подготовке проекта закона был проанализирован международный опыт законодательного регулирования миграционных процессов, изучены концептуальные аспекты нормотворчества исходя из соблюдения международных прав личности на свободу миграции. В настоящее время проект закона находится на этапе согласования в министерствах и ведомствах страны для последующего рассмотрения в законодательной палате Узбекистана. Публикация проекта закона «О трудовой миграции» на портале электронного правительства [regulation.gov.uz](http://regulation.gov.uz) позволит провести юридическую экспертизу закона на предмет соответствия законодательству, отсутствия коррупционных норм и рисков, соответствия юридической практике, а также учесть предложения всех заинтересованных сторон.

На наш взгляд, необходимо существенное расширение полномочий, прав и обязанностей субъектов правоотношений в области трудовой миграции и их отражение в «Законе о трудовой миграции». Требуется разработка основных направлений государственной политики, оформленных в виде «Концепции миграционной политики в сфере внешней миграции» охватывающей процессы миграции иностранных граждан в Узбекистан, а также внешней трудовой миграции граждан страны в зарубежные страны. Концепция должна включать направления и механизмы достижения целевых показателей, различные виды и формы трудоустройства с учётом среднесрочных и долгосрочных национальных интересов страны.

Необходимо также отметить в числе новых норм поддержки мигрантов Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению безопасности граждан Республики Узбекистан во время их выезда на транспорте за пределы Республики для осуществления временной трудовой деятельности», которое было принято 5 марта 2018 года. Основная цель этого документа — создание благоприятных условий, способствующих обеспечению безопасного следования граждан Узбекистана к месту осуществления временной трудовой деятельности за пределами республики<sup>22</sup>. Для предотвращения дорожно-транспортных происшествий по пути следования приняты комплексные меры [8].

Кроме того, 5 июля 2018 г. было принято Постановление Президента Республики Узбекистан, в котором с 1 сентября 2018 г.<sup>23</sup> предоставляется право юридическим лицам осуществлять деятельность по трудоустройству граждан за рубежом на основании специальных лицензий. Однако в связи с упущениями по контролю деятельности частных агентов занятости, их недобросовестной работой, многие ранее выданные лицензии были аннулированы. 15 сентября 2020 г. принято новое Постановление Президента Республики Узбекистан<sup>24</sup>, которым расширены и улучшены механизмы поддержки граждан, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом, обеспечения реинтеграции вернувшихся трудовых мигрантов и создания благоприятных условий для занятия ими предпринимательской деятельностью. Расширены функции уполномоченных государственных органов в области внешней трудовой миграции, обучения лиц, желающих работать за рубе-

<sup>22</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению безопасности граждан Республики Узбекистан во время их выезда на транспорте за пределы Республики для осуществления временной трудовой деятельности» от 5 июля 2018 года № ПП-3584.

<sup>23</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию системы внешней трудовой миграции Республики Узбекистан» от 5 июля 2018 года № 3839.

<sup>24</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по внедрению системы безопасной, упорядоченной и легальной трудовой миграции» от 15 сентября 2020 года № ПП-4829.

жом, защиты прав граждан в период их пребывания за рубежом, обеспечения занятости вернувшихся трудовых мигрантов и социальной поддержки членов их семей. На наш взгляд, для эффективного выполнения возложенных задач целесообразно освобождение Фонда поддержки и защиты прав и интересов граждан, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом, от уплаты всех видов налогов сборов и платежей с целевым использованием денежных средств для формирования средств данного фонда, реализацию мероприятий по ускоренному созданию и функционированию представительств за рубежом, филиалов в регионах республики, Центров по подготовке и адаптации трудовых мигрантов и других необходимых структур и обеспечения эффективных механизмов внешней трудовой миграции. Наряду с другими имеются ряд проблем, связанных с безопасностью, выработкой идеологического иммунитета трудовых мигрантов Узбекистана в периоды подготовки к выезду и пребывания за рубежом, а также их последующей реинтеграцией после возвращения в страну.

В последние годы произошли существенные изменения и в работе Агентства по вопросам внешней трудовой миграции при Министерстве занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан. Ведётся активная работа по диверсификации направлений миграции и налаживанию организованных форм трудоустройства граждан за рубежом. Ожидается существенное улучшение текущей ситуации посредством заключения зарубежных соглашений, получения квот на эффективное трудоустройство, легализацию мигрантов, оказание практической помощи мигрантам находящимся в странах пребывания. Необходимо отметить о налаживаемых легальных и организованных методах и формах работы с трудовыми мигрантами, на основе заключаемых соглашений с Россией, Южной Кореей. Ведётся работа в рамках соглашений с Японией, Оманом и рядом других стран мира. Учитывая существенный поток трудовой миграции в Россию, заключе-

ны межправительственные международные «Соглашения об организованном найме и отправке на работу», которые стали реализовываться.

### Заключение

Как видно из вышеизложенных данных, предстоит большая работа по совершенствованию законодательства в сфере внешней трудовой миграции, которое должно быть основано на научном и системном подходе с учётом факторов и интересов разных слоёв общества и государства. Необходимо существенно активизировать методическую и организационную работу по расширению участия Узбекистана в миграционных вопросах ряда конвенций межгосударственных и международных организаций, в том числе в структурах ООН, Международной организации труда, Международной организации по миграции, Комиссии ООН по народонаселению, Всемирной организации здравоохранения, ЮНЕСКО, Межправительственного комитета Европы по вопросам миграции, Управления Верховного комиссара по беженцам при ООН и так далее. В перспективе в процессе интеграции в международное сообщество и различные интеграционные объединения ожидается облегчение процедур международной миграции свободных трудовых ресурсов из Узбекистана, в том числе в рамках ЕАЭС.

Правительству Узбекистана предстоит усилить работу по социальной защите интересов и прав граждан, работающих за рубежом, формированию положительного имиджа трудового мигранта, в том числе проведению предвыездных обучающих программ для мигрантов. Требуется формирование эффективного механизма взаимодействия министерств и ведомств республики в области регулирования внешней трудовой миграции населения в зарубежных странах, а также иностранных граждан на территории Республики Узбекистан. В этой сфере межведомственного взаимодействия в текущий момент имеются проблемы, требующие оперативного решения. А именно требуется совершенствование деятельности го-

сударственных органов власти, министерств и ведомств, государственных и негосударственных общественных организацией для обеспечения их скоординированной работы в миграционных процессах, направленных в первую очередь на защиту прав граждан страны, обеспечения конституционных прав личности на свободу миграции и направленный приложения своего труда.

Использование и имплементация международных норм, доработка действующих нормативно-правовых актов, а при необходимости и разработка новых в Республике Узбекистан являются важными и актуальными направлениями дальнейшего совершенствования общественных отношений в миграционной сфере. Важна разработка новых методических подходов по оценке результативности и эффективности деятельности органов государственного управления [6], что позволяет вести анализ и мониторинг миграционных процессов в отдельно взятой стране. В этом плане необходимо инициировать процессы заключения соглашений по переводу в Узбекистан выплат по социаль-

ному страхованию и выплаченных трудовыми мигрантами гражданами Узбекистана налогов и прочих выплат в странах пребывания. А также провести работу по дальнейшему совершенствованию нормативно-правовых актов, регулирующих пенсионное обеспечение трудовой деятельности граждан в зарубежных странах.

Для лучшей координации работы в области миграции важно разработать «Международственную программу мер по совершенствованию системы трудоустройства граждан Республики Узбекистан за рубежом». Налаженные связи между Узбекистаном и Россией, готовность к совместной работе региональных властей и хозяйствующих субъектов, высокий уровень сотрудничества в регулировании миграционных процессов между странами, формируют уникальные возможности создания новых методов и инструментов, обеспечивающих эффективные механизмы управления трудовой миграцией, отвечающей взаимовыгодным интересам наших стран.

### **Литература и Интернет-источники**

1. **Шульгин, С. Г.** Демографическое развитие постсоветских стран / С. Г. Шульгин // Демографическое обозрение. — 2018. — № 5(3). — С. 153–160. DOI: 10.17323/demreview.v5i3.8139.
2. **Цхай, Л.** Демографическая призма / Л. Цхай // Экономическое обозрение. — 2018. — № 11(227). — URL: <https://review.uz/post/demograficheskaya-prizma> (дата обращения: 20.08.2021).
3. **Шмачкова, А. Н.** Миграционная политика России в контексте управления миграцией на постсоветском пространстве // А. Н. Шмачкова // Society and Security Insights. — 2019. — № 2(4). — С. 55–60. DOI: 10.14258/ssi(2019)4–04.
4. **Салимов, Ш.** Трудовая миграция: вопросы сотрудничества с международными организациями и совершенствование национального законодательства / Ш. Салимов // Общество и управление. — 2020. — № 3(89). — С. 175–180.
5. **Винокуров, Е.** Узбекистан и ЕАЭС: перспективы и потенциальные эффекты экономической интеграции. Доклады и рабочие документы — 21(2) / Е. Винокуров, Т. Цукарев, А. Ахунбаев [и др.]. — Москва : Евразийский Банк Развития, 2021. — С. 52–54.
6. **Исакулов, Ш. Н.** Методические подходы по оценке результативности и эффективности деятельности органов государственного управления / Ш. Н. Исакулов // Жамият ва бошқарув. — 2018. — № 1. — С. 29.
7. **Мажидов, Х.** Наблюдая за ЕАЭС: перспективы трудовой миграции из Узбекистана / Х. Мажидов. — Ташкент : Центр экономических исследований и реформ. — URL: <https://review.uz/post/eoiini-kuzatib-mehnat-migraciyasi-sohasi-istiqbollari> (дата обращения: 20.08.2021).
8. **Исакулов, Ш. Н.** Проблемы выработки идеологического иммунитета трудовых мигрантов Республики Узбекистан / Ш. Н. Исакулов // Общественное мнение и права человека. — 2018. — № 1. — С. 59.

**Сведение об авторе:**

Исакулов Шухрат Наркулович, к.э.н., начальник департамента, Министерство туризма и спорта Республики Узбекистан; Академия государственного управления при Президенте Республики Узбекистан, Ташкент, Узбекистан.

Контактная информация: E-mail: Shukhrat.is@yandex.ru; ORCID: 0000-0001-9770-6137; РИНЦ Author ID: 571729.

DOI: 10.19181/population.2021.24.4.13

## PROBLEMS AND OPPORTUNITIES FOR EFFECTIVE REGULATION OF LABOR MIGRATION IN THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

**Shukhrat N. Isakulov**

*Ministry of Tourism and Sports of the Republic of Uzbekistan  
(107b Amir Timur prospect, Tashkent, Uzbekistan, 100084)*

*The Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan  
(45 Islam Karimov str., Tashkent, Uzbekistan, 100066)*

*Email: Shukhrat.is@yandex.ru*

**For citation:**

Isakulov Sh.N. Problems and opportunities for effective regulation of labor migration in the Republic of Uzbekistan. *Narodonaselenie [Population]*. 2021. Vol. 24. No. 4. P. 161-174. DOI: 10.19181/population.2021.24.4.13. (in Russ.)

*Abstract. Demographic trends in Uzbekistan have a specific character associated with the active natural growth of the country's population (in the past 50 years, the country's population has increased by 2.86 times and amounted to 35 million people). In the early 1990s, there was an outflow of people to their historical homeland, the migration balance is still having a negative character. The article analyzes the gender and age composition of the population, changes in the dynamics of indicators of the natural movement of the population, in which the fertility rate decreases, life expectancy increases (73.4 years). The high proportion of young people (up to 60% in the population structure) and the annual high growth of labor resources (about 500 thousand people) creates a burden on the internal labor market. There is a significant flow of labor migration to foreign countries, in which the Russian Federation occupies a leading place. The article analyses of the current reforms in the field of regulation of labor migration, which have been significantly developed under the new government of the country (since 2016), including the establishment of organized forms of labor migration. There are highlighted the present main targets of the Government of Uzbekistan, to create conditions and mechanisms that contribute to ensuring managed and regulated migration flows, legitimate rights and interests of citizens of the country. The author analyzes the trends in the normative and legal regulation of the sphere of labor migration, the relevance of the development of a new draft "Law on External Labor Migration" aimed at improving the efficiency of state bodies in solving complex migration issues. There is shown the institutional reform of the Agency for External Labor Migration in the field of migration management. It is proposed to develop a Concept and Strategy of state policy in the field of labor migration, as basic documents relating migration for the future. There are proposed directions of reforms in the migration sphere, establishment of organized forms of labor migration, expansion of international cooperation, powers of various departments of the country, improvement of the system for collecting statistics and data analysis, and conducting scientific research in the migration sphere*

*Keywords: socially oriented management, migration processes, legislative regulation of external labor migration, concept of labor migration, organized forms of migration, legal migration.*

**References and Internet sources**

1. Shulgin S.G. Demograficheskoye razvitiye postsovetskikh stran [Demographic development of post-Soviet countries], Demograficheskoye obozreniye [Demographic Review]. 2018. No. 5(3):1. (in Russ.)
2. Tshay L. Demograficheskaya prizma [Demographic prism], Ekonomicheskoye obozreniye [Economic Review]. No.11 (227) 2018. Uzbekistan. Tashkent. Available at: <https://review.uz/post/demograficheskaya-prizma>. (Accessed: 20 August 2021). (in Russ.)
3. Shmachkova A. Migratsionnaya politika Rossii v kontekste upravleniya migratsiy na postovetском prostranstve. [Migration policy in the context of migration management in the post-Soviet space]. *Society and Security Insights*. 2019. No. 2(4). P. 55–60. (in Russ.)
4. Salimov Sh. Trudovaya migratsiya: voprosy sotrudnichestva s mezhdunarodnymi organizatsiyami i sovershenstvovanie natsionalnogo zakonodatelstva [Labor migration: issues of cooperation with international organizations and improvement of national legislation]. *Jurnal Obschestvo i upravleniye [Society and Management Journal]*. Uzbekistan. Tashkent. 2020. No. 3(89). P. 175–180. (in Russ.)
5. Vinokurov E., Tsukarev T., Akhunbaev A., Babadjanyan V., Berdigulova A., Kuznetsov A., Pereboev V., Fedorov K., Haritonchik A., Chkoniya A. Uzbekistan i EAES: perspektivy i potentsialnyye efekty ekonomicheskoy integratsii. [Uzbekistan and the EAEU: Prospects and Potential Effects of Economic Integration]. Doklady i rabochiye dokumenty (21/2). Moskva: Evraziyskiy bank razvitiya. [Reports and working papers. 21/2. Moscow. Eurasian Development Bank]. 2021. P. 52–54. (in Russ.)
6. Isakulov Sh.N. Metodicheskiye podhody po otsenke rezultativnosti i effektivnosti deyatel'nosti organov gosudarstvennogo upravleniya. [Methodological approaches to assessing the effectiveness and efficiency of public administration bodies]. *Zhamiyat va boshkaruv. [Society and Management Journal]*. Uzbekistan. Tashkent. 2018. No. 1. P. 29. (in Russ.)
7. Majidov H., Nablyudaya za EAES: perspektivy trudovoy migratsii iz Uzbekistana, [Observing the EAEU: Prospects for Labor Migration from Uzbekistan (+ infographics)]. Tsent' ekonomicheskikh issledovaniy i reform. [Center for Economic Research and Reforms]. Uzbekistan. Tashkent. Available at: <https://review.uz/post/eoiini-kuzatib-mehnat-migratsiyasi-sohasi-istiqbollari>. (Accessed: 20 August 2021). (in Uzbek.)
8. Isakulov Sh.N. Problemy vyrabotki ideologicheskogo immuniteta trudovykh migrantov Respubliki Uzbekistan [Problems of developing the ideological immunity of labor migrants in the Republic of Uzbekistan]. *Obschestvennoye mneniye i prava cheloveka. [Public Opinion and Human Rights]*. 2018. No. 1. P. 59. (in Russ.)

**Information about the author:**

*Isakulov Shukhrat Narkulovich*, Candidate of Economics, Researcher, The Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan; Head of Department, Ministry of Tourism and Sports of the Republic of Uzbekistan, Tashkent, Uzbekistan.

Contact information: e-mail: [Shukhrat.is@yandex.ru](mailto:Shukhrat.is@yandex.ru); ORCID: 0000-0001-9770-6137; Elibrary Author ID: 571729.

Статья поступила в редакцию 26.09.2021, одобрена 22.11.2021, опубликована 22.12.2021.