

**ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ ПРЕЗИДЕНТИ ҲУЗУРИДАГИ
ДАВЛАТ БОШҚАРУВИ АКАДЕМИЯСИ ҲУЗУРИДАГИ
ИЛМИЙ ДАРАЖАЛАР БЕРУВЧИ DSc.27.06.2017.Yu.23.01 РАҚАМЛИ
ИЛМИЙ КЕНГАШ**

**ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ ПРЕЗИДЕНТИ ҲУЗУРИДАГИ
ДАВЛАТ БОШҚАРУВИ АКАДЕМИЯСИ**

ИСОҚОВ ЛУХМОНЖОН ХОЛБОВИЧ

**ЎЗБЕКИСТОНДА МИГРАЦИЯ СОҲАСИДАГИ
ДАВЛАТ БОШҚАРУВИНИНГ ТАШКИЛИЙ-ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИ**

**12.00.02 – Конституциявий ҳуқуқ. Маъмурий ҳуқуқ.
Молия ва божхона ҳуқуқи**

**юримдик фанлар бўйича фалсафа доктори (PhD) диссертацияси
АВТОРЕФЕРАТИ**

Тошкент – 2020

Фалсафа доктори (PhD) диссертацияси автореферати мундарижаси

Оглавление автореферата диссертации доктора философии (PhD)

Content of the abstract of the dissertation of the Doctor of Philosophy (PhD)

Исоков Лухмонжон Холбоевич

Ўзбекистонда миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг
ташкилий-ҳуқуқий асослари.....3

Исоков Лухмонжон Холбоевич

Организационно-правовые основы государственного управления
в сфере миграции в Узбекистане.....25

Isokov Lukhmonjon Kholboevich

Organizational and legal framework of public administration
in the field of migration in Uzbekistan.....47

Эълон қилинган ишлар рўйхати

Список опубликованных работ
List of published works.....51

**ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ ПРЕЗИДЕНТИ ҲУЗУРИДАГИ
ДАВЛАТ БОШҚАРУВИ АКАДЕМИЯСИ ҲУЗУРИДАГИ
ИЛМИЙ ДАРАЖАЛАР БЕРУВЧИ DSc.27.06.2017.Yu.23.01 РАҚАМЛИ
ИЛМИЙ КЕНГАШ**

**ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ ПРЕЗИДЕНТИ ҲУЗУРИДАГИ
ДАВЛАТ БОШҚАРУВИ АКАДЕМИЯСИ**

ИСОҚОВ ЛУХМОНЖОН ХОЛБОВЕВИЧ

**ЎЗБЕКИСТОНДА МИГРАЦИЯ СОҲАСИДАГИ
ДАВЛАТ БОШҚАРУВИНИНГ ТАШКИЛИЙ-ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИ**

**12.00.02 – Конституциявий ҳуқуқ. Маъмурий ҳуқуқ.
Молия ва божхона ҳуқуқи**

**юримдик фанлар бўйича фалсафа доктори (PhD) диссертацияси
АВТОРЕФЕРАТИ**

Тошкент – 2020

Фалсафа доктори (PhD) диссертацияси мавзуси Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси ҳузуридаги Олий аттестация комиссиясида В2019.3.PhD/Yu294 рақам билан рўйхатга олинган.

Диссертация Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академиясида бажарилган.

Диссертация автореферати уч тилда (ўзбек, рус, инглиз (резюме)) Илмий кенгаш веб-саҳифасида (www.dba.uz/uz/avtoreferatlar) ва “ZiyoNET” Ахборот-таълим тармоғи порталида (www.ziyounet.uz) жойлаштирилган.

Илмий раҳбар:	Саидов Акмал Холматович академик, юридик фанлар доктори, профессор
Расмий оппонентлар:	Рўзиев Зафар Райимович юридик фанлар доктори, доцент Раҳимов Абдуманноб Қўзиевич юридик фанлар номзоди
Етакчи ташкилот:	Ўзбекистон Республикаси Ички ишлар вазирлиги академияси

Диссертация ҳимояси Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси ҳузуридаги илмий даражалар берувчи DSc.27.06.2017.Yu.23.01 рақамли Илмий кенгашнинг 2020 йил 31 январь куни соат 12⁰⁰ даги мажлисида бўлиб ўтади (Манзил: 100003, Тошкент шаҳри, Ислон Каримов кўчаси, 45 уй. Тел.: (99871) 232-60-80, факс: (99871) 232-60-66, e-mail: info@dba.uz).

Диссертация билан Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академиясининг Ахборот-ресурс марказида танишиш мумкин (54-рақам билан рўйхатга олинган). (Манзил: 100003, Тошкент шаҳри, Ислон Каримов кўчаси, 45 уй. Тел.: (99871) 232-61-25).

Диссертация автореферати 2020 йил 15 январь куни тарқатилди.
(2020 йил 15 январьдаги 30-рақамли реестр баённомаси).

О.Т. Хусанов
Илмий даражалар берувчи Илмий кенгаш раиси, юридик фанлар доктори, профессор

Д.А. Каримов
Илмий даражалар берувчи Илмий кенгаш котиби, юридик фанлар номзоди

Ж.Ў. Тошқулов
Илмий даражалар берувчи Илмий кенгаш ҳузуридаги илмий семинар раиси, юридик фанлар доктори, профессор

КИРИШ (докторлик (PhD) диссертацияси аннотацияси)

Диссертация мавзусининг долзарблиги ва зарурати. Дунёда аҳоли миграцияси ҳар бир давлатнинг иқтисодий-ижтимоий тараққиётига таъсир этувчи муҳим омиллардан бири бўлиб, ҳозирги глобаллашув босқичида бирорта ҳам мамлакат миграция жараёнларидан четда қолмади. БМТ маълумотларига кўра, 2019 йилда халқаро мигрантларнинг умумий миқдори сўнгги 25 йил ичида икки маротабадан зиёдга кўпайиб, бутун сайёрамизнинг 3,4 % аҳолисига тенглашди ва 257,7 миллиондан ортиқни ташкил этди¹. 2050 йилга бориб, бу рақамнинг 405 миллиондан ортиши тахмин қилинаётгани² инсон ҳуқуқларининг ажралмас қисми бўлган эркин ҳаракатланиш ва яшаш жойини танлаш принципларини самарали қафолатлашни талаб этмоқда.

Жаҳонда миграция жараёнларини самарали бошқариш билан боғлиқ ташкилий-ҳуқуқий муаммоларни тадқиқ этишга доир илмий изланишлар олиб борилмоқда. Бу борада ҳар бир давлат ўз фуқароларини чет элларда ҳам сиёсий-ҳуқуқий жиҳатдан муҳофаза қилиши ва халқаро ҳуқуқ нормаларига мувофиқ миграция сиёсатини амалга ошириши, ижтимоий-демографик жиҳатдан аҳоли сонининг ўсиши нафақат мамлакат ичидаги ижтимоий муносабатларга, балки халқаро меҳнат бозорига ҳам таъсир ўтказаяётганлиги, иқтисодий-молиявий жиҳатдан меҳнат мигрантлари томонидан ўз ватанларига киритаётган пул маблағлари ташқи молиявий манбаларнинг муҳимлиги бўйича тўғридан-тўғри хорижий инвестициялардан кейинги ўринни эгаллаши³ кузатилмоқда.

Мамлакатимизда 2019 йилнинг январь-сентябрь ойларида кўчиб келганлар сони 117,6 минг нафарни (115,6 минг нафар республика ҳудудларидан, 2 минг нафар чет эл мамлакатларидан), кўчиб кетганлар сони эса 126,1 минг нафарни (115,6 минг нафар республика ҳудудларига, 10,5 минг нафар чет эл мамлакатларига) ташкил этди⁴. Ўзбекистон Республикаси Президенти Ш.М.Мирзиёевнинг: “Бизнинг бу борадаги позициямиз аниқ: одам қаерда бўлса ҳам ишлаши, оиласи, бола-чақасини боқиши керак. Лекин у ҳалол меҳнат қилиши, қонуний йўл билан даромад топиши лозим. Бунинг учун давлатимиз барча шароитларни яратиб беришга тайёр”⁵, деб таъкидлагани Ўзбекистонда миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг ташкилий-ҳуқуқий асосларини янада такомиллаштиришни тақозо этади. Шу муносабат билан Ўзбекистонда миграция жараёнларини самарали тартибга солиш масалаларини чуқур тадқиқ этиш долзарб аҳамият касб этади.

¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2019). Trends in International Migrant Stock: the 2019 Revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).

² Le Rapport État de la migration dans le monde 2018. Genève: OIM, 2019. – P.2.

³ Меҳнат мигрантлари пул ўтказмалари ЯИМдаги улуши Ўзбекистонда 6%, Қирғизистонда 35,1%, Тожикистонда 32,2 %, Молдовада 20,5 %ни ташкил қилади. Жаҳон банкининг маълумотларига кўра, 2018 йилда миграциядан Ҳиндистон 79,5 млрд, Хитой 67,4 млрд, Филиппин 33,7 млрд (ёки ЯИМ 10 фоиздан зиёд), Мексика 33,7 млрд, Миср 25,7 млрд, Покистон 20,9 млрд, Украина 16,5 млрд, Ўзбекистон 5 млрд АҚШ доллари миқдорида даромад кўрган (World Bank’s Migration and Development Brief reports, December 2018).

⁴ O'zbekiston Respublikasi Davlat statistika qo'mitasi - Demografik holat // Электрон манба: <https://stat.uz/uz/press-sluzhba/novosti-gks/7428-demografik-holat-6> (Мурожаат вақти: 25.10.2019).

⁵ Ўзбекистон Республикаси Президенти Шавкат Мирзиёевнинг “Ижтимоий барқарорликни таъминлаш, муқаддас динимизнинг софлигини асраш – давр талаби” мавзусидаги анжуманда сўзлаган нутқи // “Халқ сўзи” газетаси, 2017 йил 16 июнь.

Ўзбекистон Республикасининг “Ўзбекистон Республикасининг фуқаролиги тўғрисида”ги (1992), “Хусусий бандлик агентликлари тўғрисида”ги (2018), “Туризм тўғрисида”ги (2019) қонунлари, Ўзбекистон Республикаси Президентининг “Ўзбекистон Республикасини янада ривожлантириш бўйича Ҳаракатлар стратегияси тўғрисида”ги (2017), “Ўзбекистон Республикаси фуқароларининг хорижга чиқиш тартибини такомиллаштиришга доир муҳим чора-тадбирлар тўғрисида”ги (2017), “Хорижда вақтинчалик меҳнат фаолиятини амалга ошираётган Ўзбекистон Республикаси фуқаролари ва уларнинг оила аъзоларини ҳамоя қилиш кафолатларини янада кучайтириш чоралари тўғрисида”ги (2019) фармонлари ҳамда “Ички ишлар органларининг миграция жараёнлари ва фуқароликни расмийлаштириш соҳасидаги фаолиятини тубдан такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги (2017), “Ўзбекистон Республикаси ҳудудида хорижий давлатларнинг малакали мутахассислари томонидан меҳнат фаолиятини амалга ошириши учун қулай шарт-шароитлар яратиш чора-тадбирлари тўғрисида”ги (2018) қарорлари ва соҳага оид бошқа меъриё-ҳуқуқий ҳужжатларда белгиланган вазифаларни амалга оширишга ушбу диссертация тадқиқоти муайян даражада хизмат қилади.

Тадқиқотнинг республика фан ва технологиялари ривожланишининг устувор йўналишларига мослиги. Мазкур диссертация республика фан ва технологиялари ривожланишининг I. “Демократик давлатни ва ҳуқуқий жамиятни маънавий-ахлоқий ва маданий ривожлантириш, инновацион иқтисодиётни шакллантириш” устувор йўналишига мувофиқ бажарилган.

Муаммонинг ўрганилганлик даражаси. Ўзбекистонда миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг ташкилий-ҳуқуқий асослари билан боғлиқ амалга оширилган изланишларни қуйидаги йўналишларда кўриш мумкин:

биринчидан, давлат бошқарувини такомиллаштириш ҳамда миграция жараёнларига оид концептуал ва стратегик ғоялар Ўзбекистон Республикаси Президенти Ш.Мирзиёев асарларида ёритиб берилган¹;

иккинчидан, Ўзбекистонда давлат бошқарувининг ташкилий-ҳуқуқий асосларига оид назарий-ҳуқуқий жиҳатлар: Х.Р.Алимов, М.А.Ахмедшаева, М.З.Зиёдуллаев, Ш.Т.Икрамов, И.Исмоилов, Н.Т.Исмоилов, М.М.Миракулов, Ў.Х.Мухамедов, Х.Т.Одилқориев, Ф.Х.Рахимов, М.Х.Раҳманкулов, Х.И.Рузметов, А.Х.Саидов, С.М.Селиманова, А.С.Турсунов, И.А.Хамедов, Э.Т.Ҳожиев, Ғ.Т.Ҳақимов ва О.Т.Ҳусанов каби олимлар томонидан тадқиқ этилган;

учинчидан, миграция соҳасидаги давлат бошқарувига оид назарий-ҳуқуқий муаммоларни монографик тадқиқот тарзида ўрганган олимлар қаторига: А.П.Алехина, Л.В.Андриченко, Ж.С.Араухо, Р.Аплеярд, С.Бакли, В.А.Волох, Е.И.Габричидзе, Ж.Гарвей, Н.Е.Господынько, Х.Доменак, Р.Ш.Давлетгильдеев, Ю.Г.Ефимов, А.Жермен, Д.Жюто, И.В.Ивахнюк, В.А.Коробеев, Ж.Мартинез, Г.Мас, Р.Э.Парк, М.Пикуе, А.С.Прудников, Э.Г.Равенштейн, Л.Л.Рыбаковский, В.Д.Самойлов, А.Н.Сандугей, А.В.Семенова,

¹ Мазкур асарлар рўйхати ишнинг фойдаланилган адабиётлар қисмида кўрсатилган.

С.Сколари, М.Л.Тюркин, Т.Я.Хабриева, А.У.Хомра, Х.Эльмадмад¹ каби чет эллик олимларни киритиш мумкин. Ушбу олимларнинг айримлари миграция жараёнларини давлат томонидан тартибга солишга оид назарий-ҳуқуқий муаммони тегишли давлатларнинг воқелигидан келиб чиқиб ўрганган бўлсалар, бошқалари мазкур муаммони ўз тадқиқотларининг у ёки бу жиҳатини ёритиш жараёнида кўриб чиққанлар.

Ўзбекистонда миграция масаласининг, асосан, халқаро-ҳуқуқий ва иқтисодий-ижтимоий жиҳатлари тадқиқ этилган. Мисол сифатида К.Ш.Арипова, Б.Т.Мусаев, Ш.Н.Исақулов, С.А.Ишанходжаев, Л.П.Максакова, Д.Н.Муйдинов, М.К.Муқимова, Н.Р.Насырова, Ф.Я.Пармонов, И.В.Самиев, Р.Р.Уринбоев, Д.Х.Юлдашев, З.А.Қодирова кабиларнинг илмий изланишларини келтириш мумкин.

Мамлакатимизда миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг ташкилий-ҳуқуқий асослари юзасидан назарий-ҳуқуқий муаммолар давлат бошқаруви тизимидаги ислоҳотлар, миллий қонунчилик ва ҳуқуқни қўллаш амалиёти, халқаро ҳуқуқ меъёрлари ҳамда хорижий давлатларнинг илғор тажрибаларини инобатга олган ҳолда маъмурий-ҳуқуқий нуқтаи назардан алоҳида монографик тадқиқот тарзида ўрганилмаган.

Диссертация тадқиқотининг диссертация бажарилган олий таълим муассасасининг илмий-тадқиқот ишлари режалари билан боғлиқлиги. Диссертация мавзуси Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академиясининг илмий тадқиқот ишлари режасига киритилган “Ўзбекистонда давлат ва жамият бошқарувининг долзарб муаммолари” илмий тадқиқот иши доирасида амалга оширилган.

Тадқиқотнинг мақсади Ўзбекистонда миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг ташкилий-ҳуқуқий масалаларини ўрганиш, мавжуд муаммоларни таҳлил қилиш ва уларнинг ечимига қаратилган илмий асосланган таклиф ҳамда тавсиялар ишлаб чиқишдан иборат.

Тадқиқотнинг вазифалари:

миграция соҳасидаги давлат бошқарувига оид илмий-назарий материалларни ўрганиш, мазкур масалага оид муаммоларни аниқлаш ва умумлаштириш;

давлат томонидан миграция жараёнларини ҳуқуқий тартибга солишнинг шакллари ва усулларини таҳлил этиш;

замонавий ёндашувларни тадқиқ этиш орқали миграция жараёнларини самарали бошқаришнинг янги моделини яратиш ва асослаш;

миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг ташкилий-ҳуқуқий асосларини тавсифлаш ва таснифлаш;

миграция жараёнларини ҳуқуқий тартибга солиш бўйича халқаро стандартлар тизимини таҳлил этиш;

хорижий давлатларда миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг хусусиятларини ўрганиш ва миллий амалиётда қўллаш имкониятларини кўриб чиқиш;

¹ Бу ва бошқа манбалар диссертациянинг фойдаланилган адабиётлар рўйхатида келтирилган.

Ўзбекистонда миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг ҳуқуқий муаммоларини таҳлил қилиш орқали уларнинг ташкилий-ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш бўйича илмий асосланган тавсиялар ва таклифларни шакллантириш.

Тадқиқотнинг объекти Ўзбекистоннинг миграция соҳасидаги давлат бошқарувини ташкилий-ҳуқуқий жиҳатдан таъминлаш билан боғлиқ ижтимоий муносабатлардан иборат.

Тадқиқот предметини миграция соҳасидаги давлат бошқарувини амалга ошириш фаолияти билан боғлиқ ижтимоий муносабатларни тартибга солувчи меъёрлар, илмий-концептуал ёндашувлар, қарашлар, тамойиллар, моделлар, шакл ва усуллар, қоидалар, шунингдек, уларнинг амалиётда жорий этилиши ташкил қилади.

Тадқиқотнинг усуллари. Тадқиқот давомида анализ, синтез, дедукция, индукция, қиёсий-ҳуқуқий таҳлил, эмпирик материал ва статистик маълумотлар таҳлили, социологик сўров, кузатиш, тизимли ёндашув, мантиқийлик ва бошқа усуллардан кенг фойдаланилган.

Тадқиқотнинг илмий янгилиги қуйидагилардан иборат:

Ўзбекистон Республикасидан ташқарида иш қидираётган шахсларни ишга жойлаштириш бўйича хусусий бандлик агентликлари фаолиятини амалга оширишнинг лицензияга оид талаби сифатида меҳнат ва миграция тўғрисидаги қонун ҳужжатларига мажбурий равишда риоя этиш зарурати асослаб берилган;

ваколатли давлат ҳокимияти органи манфаатдор вазирликлар, давлат кўмиталари, идоралар ва маҳаллий давлат ҳокимияти органлари билан биргаликда, туризмдан шахсларнинг қонунга хилоф миграцияси, уларнинг меҳнатини эксплуатация қилиш ҳамда уларни бошқача тарзда эксплуатация қилиш мақсадида фойдаланишга қарши курашишни таъминлаш юзасидан зарур чора-тадбирларни ишлаб чиқиши лозимлиги асослантирилган;

чет элдаги фуқароларимизга конституциявий ҳуқуқларини амалга ошириш учун хориждаги участка сайлов комиссиялари сайловчилар сони кўплигини инобатга олган ҳолда ва сайлов куни овоз бериш биносида навбатларнинг олдини олиш мақсадида фуқароларга муддатидан олдин овоз беришни таклиф қилиши, зич ҳолда яшайдиган ёки ишлайдиган сайловчиларнинг муддатидан олдин овоз бериши хориждаги сайлов участкасининг биносидан ташқарида кўчма сайлов қутиларида фойдаланилган ҳолда ўтказилиши зарурлиги исботланган;

Миграция соҳасида Ўзбекистон Республикаси давлат сиёсатининг концепциясини ишлаб чиқиш, миграция ҳуқуқини алоҳида фан соҳаси сифатида шакллантириш ва Миграция кодексини ишлаб чиқишда хорижий экспертларнинг кўмагидан самарали фойдаланиш мақсадида халқаро ҳамкорликни ривожлантириш учун Миграция бўйича халқаро ташкилот Конституциясини (Брюссель, 1953 йил 19 октябрь) ратификация қилиш зарурлиги асослаб берилган.

Тадқиқотнинг амалий натижалари қуйидагилардан иборат:

Ўзбекистон Республикаси миграция қонунчилигини шакллантиришда муҳим аҳамиятга эга бўлган “миграция”, “ноқонуний миграция” ва “миграциявий модель” каби тушунчаларга муаллифлик таърифи берилган;

мамлакатимиз шароитида миграция жараёнларини самарали бошқариш моделини танлашда, муаллифлик ғояси сифатида шакллантирилган “7 та мезон қоидаси”га асосланган ўзига хос замонавий аралаш моделдан фойдаланиш мақсадга мувофиқлиги асослантирилган;

Миграция соҳасида Ўзбекистон Республикаси давлат сиёсатининг концепциясини ишлаб чиқиш, миграция ҳуқуқини алоҳида фан соҳаси сифатида ўрганиш ва ўқитиш зарурати илмий асослантирилган;

фуқароларимиз билан бир қаторда мамлакатимиз ҳудудида қонуний асосда бўлиб турган ҳар қандай шахсга ҳам халқаро-ҳуқуқий стандартларга мувофиқ эркин ҳаракатланиш ҳуқуқини бериш, барчанинг эркин яшаш жойини танлаш принципини мустаҳкамлаш юзасидан Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 28-моддасини такомиллаштириш ғояси илгари сурилган;

БМТнинг “Барча меҳнаткаш-мигрантлар ва уларнинг оила аъзолари ҳуқуқларини ҳимоя қилиш бўйича” конвенциясига қўшилиш ва миллий қонунчилигимизни ушбу ҳужжат талабларига мувофиқлаштириш ташаббуси билдирилган;

миграция масаласига оид барча меъёрий-ҳуқуқий ҳужжатларни тизимлаштириш орқали Миграция кодексини ишлаб чиқиш ва қабул қилиш лозимлиги исботланган;

Ўзбекистон Республикаси Ички ишлар вазирлиги Миграция ва фуқароликни расмийлаштириш бош бошқармаси ҳамда Бандлик ва меҳнат муносабатлари вазирлиги Ташқи меҳнат миграцияси агентлиги негизида ягона миграция сиёсатини амалга оширишга қаратилган Ўзбекистон Республикаси Миграция давлат қўмитасини ташкил қилиш лозимлиги асослантирилган.

Тадқиқот натижаларининг ишончлилиги. Илмий изланиш натижалари халқаро ҳуқуқ ва миллий қонунчилик нормалари, илғор хорижий тажрибалар, ҳуқуқни қўллаш амалиёти, расмий манбалардан олинган назарий қарашлар ва методологик ёндашувлар, социологик сўров ҳамда эмпирик материалларга асосланган бўлиб, тегишли ҳужжатлар билан расмийлаштирилган. Хулоса, тақлиф ҳамда тавсиялар апробациядан ўтказилиб, натижалари етакчи миллий ва хорижий нашрларда эълон қилинган. Олинган натижалар ваколатли тузилмалар томонидан тасдиқланган ва амалиётга жорий қилинган.

Тадқиқот натижаларининг илмий ва амалий аҳамияти. Тадқиқот натижасида ишлаб чиқилган илмий хулоса, тақлиф ва тавсиялардан миграция соҳасидаги давлат бошқаруви органларининг фаолиятини ташкил қилиш ва амалга ошириш масалалари юзасидан илмий изланишлар олиб боришда, қонун ижодкорлигида, миграцияга оид қонун ҳужжатларининг тегишли нормаларини шарҳлашда, миллий қонунчиликни такомиллаштиришда, “Конституциявий ҳуқуқ”, “Маъмурий ҳуқуқ” каби фанларни илмий-назарий жиҳатдан бойитишда, Ўзбекистонда “Миграция ҳуқуқи” фанини шакллантиришда фойдаланиш мумкин.

Тадқиқот давомида ишлаб чиқилган тавсия ва хулосаларнинг амалий аҳамияти шундан иборатки, уларнинг жорий этилиши миграция соҳасидаги фаолиятини ҳуқуқий тартибга солишни такомиллаштириш, мазкур соҳада инсон ҳуқуқ ва эркинликларини ҳимоя қилиш, шунингдек, давлатнинг миграция сиёсатини амалга оширишдаги ташкилий-ҳуқуқий муаммоларни ҳал этишга хизмат қилади.

Тадқиқот натижаларининг жорий қилиниши. Ўзбекистонда миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг ташкилий-ҳуқуқий асосларига доир олинган илмий натижалардан қуйидагиларда фойдаланилган:

Ўзбекистон Республикасидан ташқарида иш қидираётган шахсларни ишга жойлаштириш бўйича фаолиятни амалга оширишнинг лицензияга оид талаби сифатида меҳнат ва миграция тўғрисидаги қонун ҳужжатларига мажбурий равишда риоя этишни белгилаш таклифи 2018 йил 16 октябрдаги ЎРҚ-501-сон Ўзбекистон Республикаси Қонуни билан тасдиқланган “Хусусий бандлик агентликлари тўғрисида”ги Қонуннинг 23-моддасини ишлаб чиқишда фойдаланилган (Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатасининг Меҳнат ва ижтимоий масалалар қўмитасининг 2019 йил 7 октябрдаги 04/3-06-84-сон маълумотномаси). Ушбу таклифнинг жорий этилиши меҳнат ва миграция тўғрисидаги қонун ҳужжатларига мажбурий равишда риоя қилиниши устидан назоратни кучайтиришга ва хусусий бандлик агентликларининг масъулиятини оширишга хизмат қилган;

туризмдан шахсларнинг қонунга хилоф миграцияси, уларнинг меҳнатини эксплуатация қилиш ҳамда уларни бошқача тарзда эксплуатация қилиш мақсадида фойдаланишга қарши курашишни таъминлаш юзасидан ваколатли давлат органи манфаатдор вазирликлар, давлат қўмиталари, идоралар ва маҳаллий давлат ҳокимияти органлари билан биргаликда зарур чора-тадбирлар ишлаб чиқишига доир таклиф 2019 йил 18 июлдаги ЎРҚ-549-сон Ўзбекистон Республикаси Қонуни билан тасдиқланган “Туризм тўғрисида”ги Қонуннинг 35-моддасини ишлаб чиқишда фойдаланилган (Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатасининг Фан, таълим, маданият ва спорт масалалари қўмитасининг 2019 йил 7 октябрдаги 04/5-05-104-сон маълумотномаси). Мазкур таклифлар туризм орқали ноқонуний миграция оқимининг олдини олиш ва унинг оқибатларини бартараф этишнинг ташкилий-ҳуқуқий механизмини такомиллаштиришга хизмат қилган;

чет элдаги фуқароларимизнинг сайлов ҳуқуқларини таъминлашга оид таклифдан 2019 йил 25 июндаги ЎРҚ-544-сон Ўзбекистон Республикаси Қонуни билан тасдиқланган Сайлов кодексининг 10-, 14-, 23-, 27-, 29- ва 51-моддаларини, шунингдек, Марказий сайлов комиссиясининг 2019 йил 22 октябрдаги 966-сонли Қарори билан тасдиқланган “Ўзбекистон Республикасининг чет давлатлардаги дипломатик ваколатхоналари ва консуллик муассасалари ҳузурида сайлов участкаларини ташкил этиш тартиби тўғрисида”ги Низомнинг 4-, 11-, 35-37-бандларини ишлаб чиқишда фойдаланилган (Ўзбекистон Республикаси Марказий сайлов комиссиясининг 2019 йил 23 августдаги 597/1-сон ва 2019 йил 27 ноябрдаги 1183/1-сон маълумотномалари). Таклифнинг жорий этилиши чет элдаги фуқароларимизга

конституциявий ҳуқуқларини амалга ошириш учун қулай шароит яратишга хизмат қилган;

Ўзбекистоннинг Миграция бўйича халқаро ташкилотга аъзо бўлишига оид таклиф 2018 йил 26 декабрдаги ЎРҚ-510-сон Ўзбекистон Республикаси Қонуни билан тасдиқланган “Халқаро миграция ташкилоти Конституциясини (Брюссель, 1953 йил 19 октябрь) ратификация қилиш тўғрисида”ги Қонунни қабул қилишда ўз аксини топган (Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Сенатининг Суд-ҳуқуқ масалалари ва коррупцияга қарши курашиш қўмитасининг 2019 йил 17 сентябрдаги 97-сон маълумотномаси). Мазкур илмий натижа мамлакатимизда миграция сиёсати концепцияси ва Миграция кодексини ишлаб чиқишда, миграция ҳуқуқини алоҳида фан соҳаси сифатида шакллантиришда хорижий экспертлар кўмагидан самарали фойдаланиш мақсадида халқаро ҳамкорликнинг янги босқичга кўтарилиши учун ҳуқуқий замин яратишга хизмат қилган.

Тадқиқот натижаларининг апробацияси. Диссертация тадқиқотининг асосий мазмуни ва илмий натижалари 9 та илмий анжуманда, жумладан, 5 та халқаро, 4 та республика миқёсидаги илмий-амалий конференция, давра суҳбатлари ва семинарларда синовдан ўтказилган.

Тадқиқот натижаларининг эълон қилинганлиги. Тадқиқот мавзуси бўйича жами 18 та, жумладан, 2 та монография ва диссертациянинг асосий натижаларини чоп этишга тавсия этилган илмий журналларда 16 та (шундан 1 таси хорижда) мақола чоп этилган.

Диссертациянинг тузилиши ва ҳажми. Диссертация кириш, тўққиз параграфни ўз ичига олган учта боб, хулоса, фойдаланилган адабиётлар, шартли белгилар рўйхати ва иловалардан иборат. Ишнинг ҳажми 144 бетни ташкил этади.

ДИССЕРТАЦИЯНИНГ АСОСИЙ МАЗМУНИ

Диссертациянинг **кириш** қисмида тадқиқот мавзусининг долзарблиги ва зарурати, унинг республика фан ва технологиялари ривожланишининг асосий устувор йўналишларига мослиги, муаммонинг ўрганилганлик даражаси, мавзунинг диссертация бажарилаётган олий таълим муассасасининг илмий-тадқиқот ишлари билан боғлиқлиги, унинг мақсад ва вазифалари, объекти ва предмети, усуллари, илмий янгилиги ва амалий натижаси, тадқиқот натижаларининг ишончлилиги, илмий ва амалий аҳамияти, жорий қилиниши, апробацияси, натижаларнинг эълон қилинганлиги ҳамда диссертациянинг ҳажми ва тузилиши ёритиб берилган.

Диссертациянинг биринчи боби “**Миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг назарий жиҳатлари**” деб номланиб, унда мавзунинг илмий-назарий жиҳатлари таҳлил қилинган. Миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг субъектлари ва объектлари таҳлил этилган ҳамда миграция жараёнини давлат томонидан ҳуқуқий тартибга солишнинг шакллари ва усуллари, уларни бошқаришнинг замонавий моделлари батафсил ёритилган. Ҳуқуқшунос олимларнинг илмий қарашлари таҳлил этилган.

Мазкур бобнинг **“Миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг илмий-назарий асослари”**га бағишланган биринчи параграфиди миграция ва давлат бошқарувининг ҳуқуқий мазмун-моҳияти батафсил тадқиқ этилган.

Ҳуқуқшунос олим Ф.Я.Парманов миграцияни жамият ичида доимий юз берадиган табиий жараён, деб билса, Л.П.Максакова масалани меҳнат муносабатларига боғлайди. Диссертант иммиграция ва эмиграция ҳам “доимий асосда” бўлмаслиги мумкинлигини таъкидлайди. Муаллифнинг фикрича, “доимий асосда ёки узоқ вақт” шаклида ифодалаш айти муддао бўлади.

А.В.Семенова миграцияни “муайян ҳудудда юзага келадиган ижтимоий, сиёсий ва иқтисодий муаммолар сабабли оммавий кўчишлар мажмуи”, деб ҳисобласа, В.Д.Самойлов “Миграция – одамлар ҳаракатланиши, оила, жамият ва давлат манфаатларига биноан янги фуқаролик-ҳуқуқий мақомни қўлга киритиши билан боғлиқ ниятларини амалга оширишда шаклланадиган ижтимоий-иқтисодий ҳодиса”, деб таърифлайди. Диссертант А.В.Семенованинг таърифидаги миграцияни “оммавий кўчиш” сифатида баҳолашга қўшилиб бўлмаслигини, сабаби муайян ҳудуддан биргина кишининг кўчиши ҳам бу жараёни юзага келтириши мумкинлигини асослайди ва бу борада В.Д.Самойловнинг таърифи нисбатан тўлиқроқ эканлигини тасдиқлайди.

Диссертант юқоридаги фикрлардан келиб чиққан ҳолда, миграция деганда – жисмоний шахсларнинг бир давлатдан бошқасига, шунингдек, ўз давлати ҳудудида доимий ёки вақтинчалик, ихтиёрий ёки мажбурий кўчишини, ноқонуний миграция деганда эса чет эл фуқаролари ва фуқаролиги бўлмаган шахсларнинг мамлакат қонунчилигини бузган ҳолда давлат ҳудудига кириши, ҳудудида бўлиши, ҳудуд орқали транзит ўтиши, ҳудудидан кетишини тушуниш лозим, деб ҳисоблайди. Шунингдек, муаллиф томонидан Ўзбекистонда илк мартаба “Миграция ҳуқуқи”ни алоҳида ҳуқуқ соҳаси сифатида эътироф этиш ғояси илгари сурилган.

Тадқиқотчининг фикрича, кенг маънода миграция соҳасидаги давлат бошқаруви миграция сиёсатини барча ваколатли органлар томонидан бошқарилишини аниқлаш, тор маънода эса миграция жараёнларини тартибга солувчи ижро ҳокимияти органларининг бевосита фаолияти тушунилади.

Миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг субъектлари тегишли давлат ҳокимияти ваколатларига эга бўлган давлат органлари ва мансабдор шахслари ҳисобланса, унинг объекти ҳокимият ваколатларига эга бўлмаган миграция жараёнининг иштирокчилари, фуқаролар, идоралар ва ташкилотлар ҳисобланади.

Муаллиф ҳуқуқшунос олим А.В.Васильеванинг миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг самарадорлиги ҳуқуқ нормасининг қўзланган натижага эришилганлиги билан баҳолашни зарурати ҳақидаги фикрига қўшилади.

Америкалик олим Ж.Гарвейнинг ижро ҳокимиятининг ваколатларига миграция соҳасида фуқароларнинг конституциявий ҳуқуқларини амалга ошириш, давлатнинг ягона ижтимоий ва миграция сиёсатини олиб бориш, жамоат бирлашмалари ҳамда диний ташкилотлар билан ўзаро ҳамкорлик қилиш кабилар кириши бўйича ғоялари диссертант томонидан қўллаб-қувватланган.

Мазкур параграф доирасида давлатнинг миграция сиёсатини амалга ошириш соҳасидаги асосий вазифаларидан бири – миграцияга оид ҳуқуқий

муносабатларнинг субъектларини тўлиқ қамраб олишга қаратилган замонавий меъёрий-ҳуқуқий базани шакллантиришдан иборат эканлиги ҳақидаги хулосага келинган.

“Давлат томонидан миграция жараёнларини ҳуқуқий тартибга солишнинг шакллари ва усуллари” деб номланган иккинчи параграфда миграция соҳасидаги институционал ҳамда ташкилий-ҳуқуқий муаммоларни ҳал этишга қаратилган давлат дастурлари ва концепцияларни ишлаб чиқиш ҳамда амалга ошириш масалалари кўриб чиқилган. Мамлакатда миграциявий ҳолатга оид эмпирик материал асосида, турли ижтимоий-иқтисодий кўрсаткичлар, мазкур соҳадаги жараёнлар суръати тўғрисидаги маълумотлар, давлат миграция сиёсатининг устувор йўналишлари таҳлили асосида Ўзбекистоннинг узоқ истиқболдаги стратегик устуворликларини шакллантириш бўйича таклифлар ишлаб чиқилган.

Миграция соҳасидаги давлат бошқаруви фаолиятининг ҳуқуқий шакллари билан бир қаторда кўп қиррали вазифаларни ҳал этишда бошқарув усуллари ҳам муҳим ўрин эгаллайди. Хусусан, давлатнинг вазифа ва функцияларини самарали амалга ошириш учун усуллар, услублар, воситалар, таъсир чоралари тизимига эҳтиёж сезилади. Бу каби вазифалар бошқарув усуллари, яъни ҳуқуқий воситалар тизими орқали амалга оширилади.

Диссертантнинг фикрича, миграция жараёнларини тартибга солиш Ўзбекистон ҳудудида чет эл фуқаролари ва фуқаролиги бўлмаган шахсларнинг меҳнат қилишига руҳсат бериш усули; мамлакат ҳудудида миграциявий ҳисобга олиш бўйича муайян ҳаракатлар тартибини ўрнатиш натижасидаги буйруқ усули; мамлакат ҳудудига ноқонуний мигрантларнинг кириб келишини тақиқлаш каби таъсир усуллари билан характерланади.

Давлат томонидан миграция жараёнларини ҳуқуқий тартибга солиш шакллари ва усулларининг таҳлили асосида қуйидаги икки асосий таклиф илгари сурилади:

биринчидан, миграция соҳасида Ўзбекистон Республикаси давлат сиёсатининг концепциясини ишлаб чиқиш ва қабул қилиш. Айни пайтда, Ўзбекистонда узоқ муддатли истиқболни белгилаш ва муаммоларни тизимли ҳал этиш мақсадида меъёрий хусусиятдаги стратегиялар, “йўл хариталари”, дастурлар, концепциялар, чора-тадбирлар режаси қабул қилинган. Хорижда истиқомат қилаётган ватандошлар билан ҳамкорлик соҳасида давлат сиёсати Концепцияси шулар жумласидан. Ушбу Концепцияда ватандошлар билан ҳамкорликни кенгайтириш бўйича давлат сиёсатининг асосий принциплари, вазифалари ва йўналишлари, маданий, илмий, маърифий, иқтисодий ва ахборот соҳаларида ҳамкорликни ривожлантириш йўналишлари, ватандошларни давлат томонидан қўллаб-қувватлаш ва рағбатлантириш чоралари тартибга солинган, бироқ унда миграция масалалари тўлиқ ўз аксини топмаган;

иккинчидан, миграция соҳасини давлат томонидан тартибга солишни такомиллаштириш бўйича Ўзбекистон Республикаси Давлат дастурини ишлаб чиқиш ва қабул қилиш. Ушбу дастурнинг асосий вазифаси давлат миграция сиёсатининг устуворликларини шакллантириш; миграция жараёнларининг давлат томонидан бошқаруви тизимини такомиллаштириш; миграция

жараёнлари суръатининг узок муддатли истиқболни белгилашнинг комплекс тизимини йўлга қўйиш; халқаро стандартларга мослаштириш орқали миллий қонунчиликни такомиллаштириш; миграция назорати соҳасидаги мақсадли тадбирларнинг манзиллилигини ошириш; ҳуқуқни муҳофаза қилиш фаолиятининг самарадорлигини ошириш; миграцияни бошқаришнинг автоматлаштирилган тизимининг ягона маълумотлар базасини яратиш; ноқонуний миграциянинг олдини олиш, мигрантларнинг ижтимоий ҳимоясини мустаҳкамлашга қаратилган чораларни амалга ошириш.

Биринчи бобнинг **“Давлат томонидан миграция жараёнларини бошқаришнинг замонавий моделлари”** номли учинчи параграфидида илғор халқаро тажриба таҳлилига мувофиқ, шунингдек, “Халқаро миграция аниқловчилари”, “Миграция бўйича халқаро ташкилотнинг миграция бошқаруви индикаторлари”, “Қиёсий иммиграция сиёсати”, “Халқаро миграция сиёсати ва ҳуқуқий таҳлил”, “Миграциянинг интеграция сиёсати индекси” каби БМТнинг Иқтисодий ва ижтимоий ишлар бўйича департаменти ва Миграция бўйича халқаро ташкилот томонидан ишлаб чиқилган миграция сиёсатини амалга ошириш соҳасидаги муҳим кўрсаткичлар асосида миграция жараёнларини бир бутун бошқариш тизимини шакллантириш бўйича асосий ёндашувлар тадқиқ этилган.

Тадқиқотчининг фикрича, ишчи кучини экспорт қилувчи мамлакатларда давлатнинг миграция жараёнларига таъсирини уч асосий концепцияга ажратиш мумкин:

1. Фаол тартибга солиш концепцияси (ҳуқуқий, маъмурий, иқтисодий воситалар орқали миграция жараёнларининг давлат томонидан тартибга солиниши);

2. Аралашмаслик концепцияси (ташқи миграция жараёнларига давлат таъсирининг пастлиги ёки мавжуд эмаслиги);

3. Истиқболга мўлжалланган концепция (миграция жараёнларини тартибга солиш муаммолари халқаро даражада ҳал этилиши мумкинлиги).

Муаллифнинг фикрича, миграция жараёнларини рағбатлантиришга мўлжалланган модель, маъмурий воситалар билан миграцияни чеклашга қаратилган модель, шунингдек, асосан, ташқи меҳнат миграциясини чеклаш ва рағбатлантириш элементларини ўзида мужассам этувчи аралаш каби моделлар мавжуд. Миграцияни давлат томонидан бошқаришнинг аралаш моделининг ўзига хос хусусияти шундаки, у етти асосий мезонга асосланади:

1. Миграция ҳуқуқининг конституциявий кафолатланганлиги.

2. Миграция соҳасидаги миллий қонунчиликнинг халқаро ҳуқуқ нормаларига мувофиқлиги.

3. Мамлакатнинг миграция бўйича халқаро ташкилотлар ҳамжамиятига интеграциялашганлиги.

4. Миграция соҳасидаги давлат сиёсати концепциясининг мавжудлиги.

5. Миграция сиёсати бўйича ягона ихтисослашган орган мавжудлиги.

6. Миграция қонунчилигининг ягона ҳуқуқ соҳасига консолидациялашганлиги.

7. Миграцияни тартибга солишга қаратилган замонавий маъмурий усуллардан фойдаланилганлиги.

Диссертант Ўзбекистон шароитида миграция жараёнларини давлат томонидан тартибга солишнинг аралаш моделига ўтиш мақсадга мувофиқлигини асослаб, миграция соҳасидаги давлат бошқарувини ҳуқуқий тартибга солиш миллий модели рационаллик, иқтисодий фойда ва ижтимоий хавфсизлик (маданий-диний ва этно-миллий), шунингдек, ҳуқуқий таъминланганлик каби асосий таркибий қисмдан иборат бўлиши лозимлиги таклиф қилинади. Ушбу таркибий қисмлар ва миграция сиёсати самарадорлигининг етти асосий мезони ўзаро уйғунлашганда миграция жараёнларини давлат томонидан бошқаришнинг энг мақбул модели шаклланиши мумкин. Миграция жараёнларини ҳаддан зиёд рағбатлантириш ҳам, қатъий чекловларни киритиш ҳам ноқонуний миграциянинг авж олишига олиб келади. Шу боис, иккала модель ўртасидаги мувозанатни сақлашнинг ягона йўли юқоридаги талаб ва мезонларни бирлаштиришдир.

Шу аснода биринчи бобда миграция соҳасидаги давлат бошқарувига оид ҳам назарий, ҳам амалий ёндашувлар таҳлил қилинган.

Диссертациянинг иккинчи боби **“Миграция жараёнларини бошқаришга оид халқаро стандартлар ва хорижий давлатлар ҳуқуқий амалиёти”** деб номланиб, унда миграция жараёнларини ҳуқуқий тартибга солишда халқаро стандартлар ва хорижий давлатлар амалиёти чуқур таҳлил қилинган, хорижий мамлакатларда миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг институционал ва ташкилий-ҳуқуқий хусусиятлари тадқиқ этилган. Бобда миграция соҳасидаги давлат сиёсатини шакллантиришга оид халқаро, минтақавий ва икки томонлама шартномалар, глобаллашув шароитида миграция жараёнларини ҳуқуқий тартибга солишнинг хусусиятлари таҳлил қилиниб, миграция соҳасидаги миллий қонунчилик ва ҳуқуқни қўллаш амалиётини такомиллаштириш бўйича таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқилган.

Ушбу бобнинг **“Миграция соҳасидаги давлат бошқаруви ташкилий-ҳуқуқий асосларининг тавсифи”** деб номланган биринчи параграфида миграция соҳасидаги давлат бошқаруви тамойиллари таҳлил этилган. Диссертантнинг фикрича, улар ижтимоий-иқтисодий ва ташкилий-ҳуқуқий соҳалардаги миграция жараёнларини самарали тартибга солишга қаратилган бўлиши, миграция фаолиятини тартибга солиш нафақат ижро органлари, балки бошқарув ҳокимиятининг барча тармоқлари томонидан амалга оширилиши, мазкур соҳадаги бошқарув мамлакатга тўсиқсиз кириш ва чиқиш борасида фуқароларнинг ҳуқуқлари ва эркинликлари, қонуний манфаатларига сўзсиз риюя этишга асосланган бўлиши лозим. Миграция муносабатларини ҳуқуқий тартибга солиш соҳасидаги хорижий тажрибани қиёсий-ҳуқуқий тадқиқ этиш натижасида миграция қонунчилиги, аввало, миграция жараёнларини тартибга солувчи маъмурий ҳуқуққа асосланган бўлиши ҳақида хулосага келинди.

Тадқиқот натижасига биноан, хорижий мамлакатларнинг миграция соҳасидаги миллий қонунчилиги қоидаларининг таҳлили миграция жараёнларини маъмурий-ҳуқуқий тартибга солиш субъектларининг қуйидаги асосий функцияларини ажратиш имконини берди:

- миграция соҳасидаги меъёрий ҳужжатларни ишлаб чиқиш ва доимий янгилаб бориш, ноқонуний миграцияга қарши курашиш бўйича аниқ чора-тадбирларни режалаштириш ва амалга ошириш;

- миграция соҳасида ижро ҳокимияти органлари фаолиятини маъмурий-ҳуқуқий тартибга солиш тизимининг самарали фаолият кўрсатиши учун зарур бўлган меъёрий-ҳуқуқий, жумладан, маъмурий-ҳуқуқий базани яратиш, уларнинг ташкилий тузилмасини такомиллаштириш, икки томонлама ва кўп томонлама ҳамкорликда иштирок этиш;

- миграция соҳасида халқаро ташкилотлар билан режали ва тезкор тадбирларни ҳамкорликда ўтказиш ва ҳоказо.

Мазкур параграф доирасида тадқиқотчи миграция соҳасидаги давлат сиёсатини бошқариш давлат бошқарувининг бир қисми ҳисобланиб, ўз навбатида, ҳар қандай миграциявий муҳитда, жумладан, фавқулодда вазиятлар пайтида ҳам миграция тизимининг самарали фаолиятига президентлик институтининг таъсири мақсадга мувофиқ, деган хулосага келган.

Миграция соҳасидаги самарали давлат бошқаруви учун миграция сиёсати концепциясини ишлаб чиқиш, давлат органлари, идоралари ва муассасалари, шунингдек, нодавлат ташкилотлар ва уюшмаларнинг самарали фаолиятини таъминлаш, миграция жараёнларини тартибга солиш ва назорат қилиш тавсия этилган.

Диссертацияда миграция соҳасидаги давлат бошқаруви органларини ваколат доирасига қараб, қуйидаги 4 гуруҳга ажратиш ғояси илгари сурилган:

1) мувофиқлаштирувчи функцияларни амалга оширувчи давлат ҳокимиятининг олий органлари (Президент, Ҳукумат, Парламент, Конституциявий суд ва Олий суд);

2) махсус функцияларни амалга оширувчи ижро ҳокимияти органи – Миграция давлат хизмати ёки кўмитаси (унинг ҳудудий бўлинмалари, чет элдаги ваколатхоналари ва миграциявий назорат пунктлари);

3) алоҳида функцияларни амалга оширувчи ижро ҳокимияти органлари – Ички ишлар вазирлиги, хавфсизлик хизмати (чегара қўшинлари), Меҳнат вазирлиги, Ташқи ишлар вазирлиги (элчихоналар, дипломатик ваколатхоналар) ва ватандошлар билан мулоқот қилиш бўйича органлар;

4) кўмаклашувчи функцияларни амалга оширувчи ижро ҳокимияти органлари – вазирликлар (фавқулодда вазиятлар, мудофаа, адлия, соғлиқни сақлаш, таълим, иқтисодиёт, молия), кўмиталар (солик, статистика, божхона) ва бошқа давлат бошқаруви органлари (агентликлар, марказлар, инспекциялар ва ҳ.к.).

Мазкур бобнинг **“Миграцияга оид халқаро-ҳуқуқий стандартлар ва институционал механизмлар”** деб номланган иккинчи параграфида миграция жараёнларини тартибга солишга доир халқаро ҳуқуқ нормалари ва институтлари юзасидан бир қатор миллий ва хорижий олимлар (Р.Аплеяр, Н.А.Воронина, С.А.Ишанходжаев, В.А.Карташкин, П.А.Розентал, А.Х.Саидов) нинг фикр ва мулоҳазалари таҳлил қилинган.

Ушбу параграфда икки асосий масала, яъни миграция жараёнларини бошқаришда халқаро-ҳуқуқий стандартлар ва институционал механизмлар алоҳида таҳлил этилган.

Диссертация ишида универсал, минтақавий ва икки томонлама халқаро-ҳуқуқий ҳужжатларнинг асосий талаблари кўриб чиқилган бўлиб, бунда халқаро-ҳуқуқий ҳужжатларнинг миграция жараёнларини давлат томонидан тартибга солиш миллий тизимларининг ривожланишига таъсир этиш тенденциялари аниқланган.

Инсон ҳуқуқлари умумжаҳон декларацияси, Ирқий камситишнинг барча шакллари тугатиш тўғрисидаги халқаро конвенция, Иқтисодий, ижтимоий ва маданий ҳуқуқлар тўғрисидаги халқаро пакт, Фуқаролик ва сиёсий ҳуқуқлар тўғрисидаги халқаро пакт, Барча меҳнаткаш-мигрантлар ва уларнинг оила аъзолари ҳуқуқларини ҳимоя қилиш бўйича халқаро конвенция, шунингдек, Хавфсиз, тартибли ва қонуний миграция бўйича глобал шартноманинг меъёрларини имплементация қилиш масалаларига алоҳида эътибор қаратилган.

Тадқиқотчи миграция жараёнидаги фуқаролар ҳуқуқларининг кенг қамровли ҳимояси бўйича халқаро ҳамжамият меъёрлари ва талабларини миллий қонунчиликда тўлиқроқ амалга оширишга ёрдам берувчи БМТнинг “Барча меҳнаткаш-мигрантлар ва уларнинг оила аъзолари ҳуқуқларини ҳимоя қилиш бўйича” халқаро конвенциясига қўшилиш таклифини асослаб берган.

Ишда миграция жараёнларини тартибга солишнинг халқаро-институционал механизмлари борасида миграция масаласи билан шуғулланувчи халқаро ташкилотлар, шартли равишда, умумий (асосан, ноқонуний миграция ва одам савдосига қарши курашиш йўналишида БМТнинг Тараққиёт дастури, Европада хавфсизлик ва ҳамкорлик ташкилоти, Европа иттифоқи ва ҳ.к.) ва махсус (Халқаро Меҳнат Ташкилоти, БМТнинг Қочоқлар бўйича Олий комиссарлик бошқармаси, Миграция бўйича халқаро ташкилот, БМТнинг Инсон ҳуқуқлари бўйича Кенгаши) каби турларга бўлиб тадқиқ қилинган.

Миграция соҳасидаги халқаро ҳамкорлик йўналиши тобора кенгайиб ва мустаҳкамланиб бораётганлигини инобатга олган ҳолда, БМТнинг Қочоқлар бўйича Олий комиссарлик бошқармаси билан ҳамкорликни йўлга қўйиш ва биргаликда бир қатор лойиҳаларни амалга ошириш бўйича таклиф муаллиф томонидан асослантирилган.

Иккинчи бобнинг **“Хорижий мамлакатларда миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг хусусиятлари”** деб номланган учинчи параграфида эркин ҳаракатланиш ва яшаш жойини танлаш каби конституциявий ҳуқуқ, шунингдек, миграция соҳасидаги давлат бошқаруви фаолиятини ташкил этишнинг илғор хорижий тажрибаси таҳлили баён этилган.

Унда бир қатор хорижий мамлакатларда (Арманистон, Беларусь, Грузия, Канада, Қирғизистон, Қозоғистон, Марокаш, Молдова, Озарбайжон, Россия, Руминия, Тожикистон, Туркманистон, Туркия, Украина, Эстония) фуқароларнинг конституциявий ҳуқуқларини қонуний таъминлаш амалиётини таҳлил қилиш асосида, Ўзбекистонда эркин ҳаракатланиши ва яшаш жойини танлашга оид фуқароларнинг конституциявий ҳуқуқларининг кафолатларини янада мустаҳкамлаш бўйича таклиф ва тавсиялар илғари сурилган.

Мутахассислар (М.Р.Рзаев, О.Селиктар, А.М.Халбаева) давлатларни мигрантларни қабул қилувчи – реципиент мамлакатлар (АҚШ, Австралия, Канада, Бирлашган Араб Амирликлари, Саудия Арабистони, Ғарбий

Европанинг ривожланган мамлакатлари ва бошқалар), мигрантлар келиб чиқувчи – донор мамлакатлар (Жазоир, Озарбайжон, Польша, Тожикистон, Филиппин, Ўзбекистон, Қирғизистон ва бошқалар), шунингдек, ҳам қабул қилувчи, ҳам келиб чиқувчи транзит мамлакатлар (Латвия, Россия Федерацияси, Эстония ва бошқалар) га ажратишган.

Ушбу таснифлашдан келиб чиқиб, Ўзбекистоннинг ўзига хос жиҳатларини инобат олган ҳолда муаллиф томонидан донор мамлакатларнинг (Озарбайжон, Туркия, Хитой, Ҳиндистон) миграция сиёсатини давлат томонидан тартибга солиш хусусияти таҳлил этилган. Муаллиф қиёсий-ҳуқуқий таҳлил натижаларига асосланиб, Ўзбекистон шароитида кўпроқ Озарбайжонда амалга оширилаётган миграция жараёнларини бошқариш модели қўлланилиши мумкинлиги ҳақида хулосага келган.

Мазкур параграф доирасида тадқиқотчи томонидан Озарбайжоннинг илғор тажрибасига асосланган ҳолда чет эл фуқаролари ва фуқаролиги бўлмаган шахсларга “ягона дарча” принципи асосида яшаш ва меҳнат қилишга рухсатнома олиш учун хизмат кўрсатиш, фуқаролик ҳамда қочоқ мақомини белгиловчи ҳужжатларни расмийлаштириш бўйича функцияларни босқичма-босқич Адлия вазирлиги ҳузуридаги Давлат хизматлари агентлигига ўтказиш зарурлиги асослантилган.

Диссертациянинг учинчи боби “**Ўзбекистонда миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг муаммолари ва уларни ҳал этиш масалалари**” деб номланиб, унда миграция жараёнларини тартибга солишнинг ҳуқуқий асосларини янада такомиллаштириш, миграция соҳасидаги давлат бошқаруви тизимининг самарадорлигини оширишга қаратилган масалалар кўриб чиқилган. Миграция соҳасидаги давлат сиёсатини амалга оширишнинг институционал ва ташкилий тизимини такомиллаштириш бўйича амалий тавсиялар ишлаб чиқилган.

Бобнинг биринчи параграфи “**Ўзбекистонда миграция жараёнларини бошқаришнинг ҳуқуқий муаммолари**”га бағишланган бўлиб, унда миграция жараёнларини бошқаришнинг ташкилий-ҳуқуқий асосларининг шаклланиши ва ривожланиши масалалари тадқиқ этилган, мазкур соҳадаги институционал ислохотлар суръати ва амалга оширилган ўзгаришлар тизимли равишда таҳлил қилинган ҳамда миллий қонунчиликнинг миграцияни бошқариш соҳасида умумэтироф этилган халқаро стандартларга мувофиқлиги даражаси ўрганилган.

Диссертантнинг фикрича, миграция соҳасидаги давлат бошқаруви, аввало, фуқароларнинг эркин ҳаракатланишини таъминлаш, уларнинг конституциявий ҳуқуқ ва эркинликларини ҳимоя қилиш, мазкур соҳада давлат томонидан тартибга солишнинг ягона тизими билан миграция жараёнларининг барча сегментларини босқичма-босқич қамраб олиш бўйича шароитлар яратишга қаратилган. Тадқиқот асосида миграция жараёнларини давлат томонидан бошқаруви шахс ва давлат манфаатларининг мувозанати, миграция оқимининг ўзгариш трендининг таҳлиliga асосланиши, мамлакатдаги ва хориждаги демографик ҳолатнинг инобатга олиниши, шунингдек, мамлакатнинг барқарор ривожланиши ва миллий хавфсизликни таъминлаш каби устувор вазифалардан келиб чиқиш зарур, деган ғоя илгари сурилади.

Муаллифнинг фикрича, миграцияга доир меъёрий ҳужжатларнинг 3 гуруҳи, яъни конституциявий нормалар, қонунлар ва қонуности нормалар миллий қонунчиликни ташкил қилади.

Конституциянинг 28-моддасига кўра, Ўзбекистон Республикаси фуқароси республика ҳудудида бир жойдан иккинчи жойга кўчиш, Ўзбекистон Республикасига келиш ва ундан чиқиб кетиш ҳуқуқига эга. Қонунда белгиланган чеклашлар бундан мустаснодир. Шу ўринда қуйидаги ҳуқуқий муаммога алоҳида эътибор қаратилган. Конституция талабларини бажариш мақсадида шахснинг чет элга чиқиш ҳуқуқини чеклашни фақат қонун асосида белгилаш кўзда тутилган бўлса ҳам, мазкур чекловлар қонун ости ҳужжатлари, яъни Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2018 йил 26 декабрдаги “Ўзбекистон Республикаси фуқаросининг хорижга чиқиш биометрик паспортини расмийлаштириш ва бериш тизимини яратиш ҳамда Ўзбекистон Республикаси биометрик паспорт тизимини модернизация қилишга доир қўшимча чора-тадбирлар тўғрисида”ги ПҚ-4079-сон Қарори билан белгиланганлиги, муаллифнинг фикрича, коллизияни келтириб чиқаради.

Диссертантнинг фикрича, Ўзбекистон Республикасининг 2011 йил 14 сентябрдаги “Тошкент шаҳри ва Тошкент вилоятида доимий прописка қилиниши лозим бўлган шахслар – Ўзбекистон Республикаси фуқаролари тоифаларининг рўйхати тўғрисида”ги Қонун нормалари ҳамда ҳануз сақланиб келаётган прописка институти фуқароларнинг кўчиб юриши, эркин яшаш жойи танлашига бўлган ҳуқуқини ҳимоялаш ва таъминлаш тизимига, шунингдек, мамлакат ичидаги миграция жараёнларини тартибга солишнинг чекловчи усули давлатнинг обрўсига салбий таъсир ўтказди. Тақиқловчи чораларнинг мавжудлиги конституциявий ҳаракатланиш ҳуқуқини чеклаш билан бир қаторда, бюрократия ва коррупция хавфини келтириб чиқаради. Шу боис, ушбу усулдан воз кечиш таклиф этилади. Тошкент шаҳрида жамоат тартибини таъминлаш ва ҳуқуқбузарликнинг олдини олиш, шунингдек, аҳоли миграциясини ҳисобга олиш мақсадида қабул қилинган ушбу ёндашувнинг мавжудлиги, тадқиқотчининг назарида, айрим аҳоли пунктларининг комплекс ривожланишига салбий таъсир кўрсатади. Шу боис, ҳужжат матнидаги “Тошкент вилояти” сўзларини чиқариб ташлаш таклифи берилган.

Ўтказилган тадқиқот миграция масаласига оид барча меъёрий-ҳуқуқий ҳужжатларни ягона Ўзбекистон Республикасининг Миграция кодексига тизимлаштириш орқали миграция жараёнларини ташкил этиш ва ҳуқуқий тартибга солиш соҳасидаги ҳуқуқий асосларни такомиллаштириш заруратини кўрсатади. Ҳуқуқий таълимотни янада ривожлантириш ва мазкур соҳадаги ҳуқуқни қўллаш амалиёти жараёнини такомиллаштириш мақсадида ҳуқуқшунослик йўналишидаги таълим муассасаларининг ўқув дастурларига “Миграция ҳуқуқи” фанини киритиш таклиф этилади.

Мазкур соҳадаги қонунчилик тизими бўйича ўтказилган таҳлил шуни кўрсатдики, Ўзбекистоннинг айни пайтдаги миграция қонунчилиги мамлакатнинг иқтисодий, ижтимоий ва демографик ривожланишининг ҳозирги эҳтиёжларига тўлиқ жавоб бера олмайди ҳамда миграция

жараёнларидаги фуқароларнинг ҳуқуқлари ва қонуний манфаатларининг муносиб ҳимоясини таъминлаш имконини бермайди.

Учинчи бобнинг **“Ўзбекистонда миграцияга оид ташкилий-ҳуқуқий масалалар ва уларни ҳал этиш йўллари”** номли иккинчи параграфда мамлакатимизда миграция жараёнларини давлат томонидан тартибга солишнинг ташкилий-ҳуқуқий муаммолари тадқиқ этилган.

Параграф доирасида диссертант Ўзбекистон Республикаси Миграция давлат қўмитасини ташкил этиш ва унга назорат, кадрлар сиёсатининг услубий таъминоти, мувофиқлаштириш, таълим, превентив, истиқболни белгилаш каби функцияларни бериш заруратини асослантирган.

Диссертантнинг фикрича, Ўзбекистондаги мавжуд миграция соҳасида фаолият кўрсатувчи давлат бошқаруви органларининг вазифалари таҳлилига мувофиқ, халқаро амалиётда мавжуд бўлган миграция соҳасидаги давлат сиёсатини ишлаб чиқиш ва амалга ошириш, меъёрий-ҳуқуқий тартибга солиш бўйича функциялар Ўзбекистон Республикасидаги ҳеч бир давлат органининг вазифалари рўйхатида тўлиқ ўз аксини топмаган. Бу эса, миграция бўйича миллий қонунчилигимиздаги жиддий бўшлиқни ҳосил қилмоқда.

Шу ўринда тадқиқотчи ўзбек олими Ш.Н.Исакуловнинг “миграция соҳасидаги давлат бошқаруви мамлакатнинг самарали демографик ривожланиши мақсадидан келиб чиққан ҳолда шахс ва давлат манфаатларининг мувозанатига риоя этишга асосланиши лозим”, деган фикрини маъқуллайди.

Ўзбекистонда миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг вазифа ва функциялари миграция жараёнларини тартибга солиш ҳамда аҳолининг эркин ҳаракатланиш ҳуқуқини амалга оширишни таъминлашдан иборат бўлиши зарурлиги исботланган. Шу аснода, ўтказилган тадқиқот асосида ҳозирги кунда Ўзбекистондаги меъёрий-ҳуқуқий ҳужжатларда “миграция соҳасидаги ижро ҳокимияти органлари тизими” тушунчаси мавжуд эмаслиги, қолаверса, мазкур соҳада алоҳида махсус ваколатли орган фаолият юритмаслиги, айрим вазирлик ва идоралар ҳузуридаги тузилмалар фақатгина ички буйруқлар билан тасдиқланган низомлар асосида фаолият кўрсатиши ҳамда уларнинг вазифа ва ваколатларининг аниқ чегараси белгиланмаганлиги ҳақидаги хулосага келинди.

Мазкур бобнинг учинчи параграфи **“Миграция соҳасидаги давлат бошқарувини такомиллаштиришнинг асосий йўналишлари”** деб номланиб, унда муаллиф томонидан мамлакатимизда миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг ташкилий-ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш мақсадида мавжуд умумназарий, норматив-ҳуқуқий ва ташкилий-институционал муаммоларни ечиш бўйича таклифлар ишлаб чиқилган. Жумладан:

умумназарий масала сифатида “Миграция ҳуқуқи”ни алоҳида фан соҳаси сифатида ўрганиш ва ўргатиш, миграция соҳасидаги давлат сиёсатининг концепциясини ишлаб чиқиш;

норматив-ҳуқуқий жиҳатдан Конституциянинг 28-моддасини такомиллаштириш, Миграция кодексини ишлаб чиқиш ва қабул қилиш, миграцияга доир халқаро-ҳуқуқий ҳужжатларга қўшилиш;

ташкилий йўналишда миграция жараёнларини тартибга солувчи алоҳида ваколатли органни ташкил этиш, миграция соҳасидаги бошпана

институтини халқаро ҳуқуқ принциплари ва нормаларига мувофиқ ривожлантириш, мигрантлар ҳисобини юритиш, халқаро ва идоралараро ҳамкорлик ҳамда ижтимоий шерикликни ривожлантириш бўйича таклиф ва тавсиялар асослантилган.

Диссертант томонидан Ўзбекистон Республикаси Президентининг “Миграция соҳасида давлат бошқаруви тизимини тубдан такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги Фармони лойиҳаси ишлаб чиқилган.

Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси ҳузуридаги Миллатлараро муносабатлар ва хорижий мамлакатлар билан дўстлик алоқалари кўмитасининг айрим ваколатларини субсидиарлик тамойили асосида давлат секторидан фуқаролик жамияти институтларига берилиши таклиф этилган.

ХУЛОСА

Илмий тадқиқот натижасида миграция соҳасидаги давлат бошқаруви органларининг тизими, принциплари, шакл ва усуллари, моделлари ва фаолиятининг ташкилий-ҳуқуқий асослари таҳлил этилиб, қуйидаги таклиф ва тавсиялар илгари сурилади:

I. Миграция соҳасидаги давлат бошқарувига оид илмий-назарий билимларни бойитишга қаратилган хулоса ва тавсиялар:

1. Миграция бу – жисмоний шахсларнинг бир давлатдан бошқасига, шунингдек, ўз давлати ҳудудида доимий ёки вақтинчалик, ихтиёрий ёки мажбурий кўчиши ҳисобланиб, уни келиб чиқиш сабабларига кўра қуйидагича таснифлаш мумкин:

а) меҳнатга оид (таваккалчилик асосида бирор иш топиш; яхшироқ иш топиш; бирор савдо ёки ўз бизнесини очиш);

б) оилага оид (никоҳ; фуқаролик ҳолатининг ўзгариши, яъни никоҳдан ажралиш, бева қолиш, бошқа турмуш қуриш; оиласига бирикиш зарурати; бошқа тадбирлар);

в) таълимга оид (ўқишни давом эттириш; касбий малакани ошириш; болалар таълим-тарбияси);

г) бошқа (ўз ўлкасидаги чидаб бўлмайдиган шароитлардан чарчаш; қуроли можаролар; экологик инқироз; қатор сабабларга кўра пойтахтда яшаш хоҳиши).

2. Миграция ҳуқуқи шахснинг эркин ҳаракатланиши ва яшаш жойини танлаш билан боғлиқ ижтимоий муносабатларни тартибга солувчи ҳуқуқий фанларнинг мустақил соҳаси ҳисобланади. Миграция ҳуқуқи конституциявий ва маъмурий ҳуқуқнинг айрим белгиларини ўзида мужассам этади ва соҳалараро хусусиятга эга.

Миграция ҳуқуқи қуйидаги масалаларни қамраб олади: фуқаролик, унинг турлари, фуқаролик тўғрисидаги ишларни юритувчи давлат идоралари ва уларнинг ваколатлари, фуқаролик масалаларига оид аризалар ва тақдимномаларни кўриб чиқиш; Ўзбекистон Республикасига келиш, кетиш, бу ерда бўлиш ва транзит ўтиш, ҳужжатларни расмийлаштириш тартиби; миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг шакллари, усуллари ва моделлари; ушбу жараёнларни бошқаришнинг ҳуқуқий асослари; чет эл фуқаролари ҳамда

фуқаролиги бўлмаган шахсларнинг ҳуқуқий ҳолати; чет элдаги ватандошларга нисбатан Ўзбекистон давлат сиёсати; қочоқларнинг ҳуқуқий ҳолати; мажбурий кўчирилганлар ҳуқуқий ҳолати; миграциявий ҳисобга олиш ва назорат қилиш, соҳага оид қонунчилигини бузганлик учун жавобгарлик.

3. Тадқиқот натижалари ваколат доираси ҳамда тизимда тутган ўрнига қараб, миграция соҳасидаги давлат ҳокимияти ва бошқарув органларини: мувофиқлаштирувчи функцияларни амалга оширувчи давлат ҳокимияти олий органлари, махсус (миграция хизмати, вазирлик ёки давлат қўмитаси), назорат ва қўшимча (ёрдамчи) функцияларни амалга оширувчи ижро ҳокимияти органлари каби турларга ажратиш имконини бермоқда.

4. Турли мамлакатларда миграция жараёнларини давлат томонидан тартибга солишнинг хусусиятларини инобатга олиб, миграция бошқарувининг рағбатлантирувчи, чекловчи ва аралаш моделлари қўлланилади. Ўзбекистон шароитида миграция жараёнларини давлат томонидан бошқаришнинг “7 мезон қоидаси”га асосланган аралаш моделини қўллаш мақсадга мувофиқлиги бўйича хулоса қилинган.

5. Миграция соҳасида Ўзбекистон Республикаси давлат сиёсатининг концепциясини ишлаб чиқиш ва қабул қилиш, унинг тузилиши динамизм, тараққиёт, субсидиарлик, сиёсий муносабатларнинг одоб-ахлоқий ўлчовлари ва шу каби бошқа принципларни қамраб олиши, янги босқичдаги давлат бошқаруви тизимининг асосини ташкил этувчи жамиятимизнинг замонавий инновацион ривожланиш даражаси, модернизациялашув стратегияларининг мақсад ва тамойиллари билан ўзаро боғлиқ бўлиши керак. Мазкур назарий асосларнинг амалий жиҳатлари қуйидаги йўналишларда ўз аксини топиши зарур:

- ҳолатнинг таҳлилини амалга ошириш, хавф ва хатарларни аниқлаш, ҳуқуқни қўллаш амалиётини тизимли мониторинги, мамлакатда ва дунёда содир бўлаётган демографик жараёнларга мослашиш, турли жиноятларга қарши курашиш, соҳадаги давлат бошқарувини рақамлаштириш;

- миграция соҳасидаги давлат бошқарувини амалга оширувчи давлат органларининг мақсад, вазифа ва функцияларини аниқ тақсимлаш;

- ортиқча бюрократлашган номарказлашган тизимдан давлатнинг модератор функцияли тизимига ўтиш, давлат миграция сиёсатининг стратегиясини белгилаш ва амалга оширишда фуқаролик жамияти институтларини ва давлат-хусусий шериклик технологияларини фаол жалб қилиш;

- фуқароларнинг ҳуқуқлари ва қонуний манфаатларини таъминлашга қаратилган миграцияга оид мутаносиб протекционистик сиёсатни амалга оширувчи мамлакат сифатида Ўзбекистоннинг ижобий обрўсини кўтариш;

Концепциянинг қабул қилиниши миграция соҳасини тартибга солувчи норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг қабул қилинишига, бу борада мақсадли дастурларнинг амалга оширилишига асос бўлиб хизмат қилади.

II. Миграция жараёнларини тартибга солувчи норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни такомиллаштириш, улардаги мавжуд коллизия ва ҳуқуқий бўшлиқларни бартараф этишга қаратилган хулоса ва тавсиялар:

1. Ўзбекистон Республикаси Конституциянинг 28-моддасини такомиллаштириш мақсадида ундаги шахс ҳуқуқ ва эркинликларини қуйидагича кенгайтириш мақсадга мувофиқ:

а) Ўзбекистон фуқаролари билан бир қаторда, мамлакатимизда қонуний асосда бўлиб турган ҳар қандай шахс, жумладан, чет эл фуқаролари ва фуқаролиги бўлмаган шахслар ҳам эркин ҳаракатланиши ва яшаш жойини танлаш ҳуқуқига эга бўлиши;

б) Ўзбекистондан чиқиб кетиш ҳуқуқи қонун билан чекланса ҳам, Ўзбекистон фуқаросини Республика ҳудудига хоҳлаган вақтда ва тўсиқларсиз қайтиб келиш ҳуқуқи таъминланиши;

в) эркин ҳаракатланиш билан бир қаторда эркин жой танлаш принципини кафолатлаш.

Шу муносабат билан ушбу конституциявий модда қуйидаги таҳрирда баён этилиши таклиф этилади:

“28-модда. Ўзбекистон Республикасида қонуний асосда бўлиб турган ҳар бир шахс Республика ҳудудида эркин ҳаракатланиши, яшаш жойини танлаши ва Ўзбекистон Республикасидан чиқиб кетиш ҳуқуқига эга. Қонунда белгиланган чеклашлар бундан мустаснодир.

Ўзбекистон Республикаси фуқароси Республикага тўсиқсиз ва исталган вақтда қайтиб келиш ҳуқуқига эга”.

2. Ўзбекистон Республикасининг 2011 йил 14 сентябрдаги “Тошкент шаҳри ва Тошкент вилоятида доимий прописка қилиниши лозим бўлган шахслар – Ўзбекистон Республикаси фуқаролари тоифаларининг рўйхати тўғрисида”ги Қонуни билан киритилган коррупция ва бюрократия хавфини келтириб чиқарувчи чекловчи чораларнинг мавжудлиги фуқароларнинг эркин ҳаракатланиши ва яшаш жойини танлашга бўлган конституциявий ҳуқуқини таъминлаш ва ҳимоялаш тизимига салбий таъсир ўтказишини, шунингдек, демократик давлат сифатида мамлакатнинг имижида акс этишини инобатга олиб, миграция жараёнларини тартибга солишдаги чекловчи усул ва прописка институтидан воз кечиш таклиф этилади.

3. Миграция соҳасидаги давлат бошқарувининг самарадорлигини ошириш мақсадида миграция жараёнларини давлат томонидан бошқаришни ҳуқуқий тартибга солиш билан у ёки бу даражада боғлиқ бўлган барча ҳуқуқий институтларни (чет эл фуқаролари ва фуқаролиги бўлмаган шахсларнинг Ўзбекистон Республикаси ҳудудига кириши, чиқиши, бўлиши қонидаси, ҳуқуқий мақоми, ҳудуддан чиқариб юбориш шартлари ва тартиблари, вақтинча ёки доимий яшаш қоидалари, ички ва ташқи меҳнат миграциясини амалга ошириши, ишлашга рухсатнома олиши, визалари) бирлаштирадиган Ўзбекистон Республикаси Миграция кодексини ишлаб чиқиш ва қабул қилиш зарурати асослантирилган.

4. Миллий қонунчилигимизга имплементация қилиш имкониятидан келиб чиққан ҳолда, баъзи бир шартлар билан, БМТнинг “Барча меҳнаткаш-мигрантлар ва уларнинг оила аъзолари ҳуқуқларини ҳимоя қилиш бўйича” халқаро конвенциясига қўшилиш орқали меҳнат мигрантларимиз ва уларнинг оила аъзолари асосий ҳуқуқ ва эркинликларини амалга оширишларига қўмаклашиш, миграция географиясини янада кенгайтириш бўйича икки томонлама ҳамкорлик

ўрнатиш, меҳнат мигрантларининг ижтимоий ва мажбурий тиббий суғурта тизимини ишлаб чиқиш, шунингдек, улар учун меҳнат стажи ва пенсия таъминотини ҳисобга олиш тартибини такомиллаштиришга эришиш мумкин.

5. Чегара ҳудудларида қочоқ мақомини тақдим этиш тартибини, ўтиш учун чет элликларни вақтинчалик жойлаштириш марказлари ва паспорт-виза режимини бузиб кирган шахсларни вақтинчалик қабул қилиш пунктларини ташкиллаштириш, шунингдек, номақбул чет элликлар тўғрисидаги маълумотлар базасидан иборат мамлакатга келган ёки кетган мигрантларнинг барча тоифасини ҳисобга олишнинг ягона тизимини яратиш зарурати мавжуд.

6. Амалдаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатлардаги эскириб қолган ва бошқа тилларда салбий маъноларни келтириб чиқариши мумкин бўлган “ажнабий фуқаролар” ёки “хорижий фуқаролар” деган сўзларнинг ўрнига “чет эл фуқаролари” деган сўзларни ишлатиш мақсадга мувофиқдир.

III. Миграция жараёнларини тартибга солувчи давлат ҳокимияти ва бошқарув органлари фаолиятининг ташкилий асосларини такомиллаштиришга қаратилган хулоса ва тавсиялар:

1. Ўзбекистон Республикаси Ички ишлар вазирлиги Миграция ва фуқароликни расмийлаштириш бош бошқармаси ҳамда Бандлик ва меҳнат муносабатлари вазирлиги Ташқи меҳнат миграцияси агентлиги негизида Қорақалпоғистон Республикаси ва вилоятларда бошқармаларига, туман ва шаҳарларда бўлимларига эга бўлган Ўзбекистон Республикаси Миграция давлат қўмитасининг ташкил этилиши миграция сиёсатини амалга ошириш учун мустаҳкам механизмнинг барпо этилишига асос бўлиб хизмат қилади.

2. Чет эл фуқаролари ва фуқаролиги бўлмаган шахсларга қочоқ мақомини тақдим этиш, яшаш ва меҳнат қилишга руҳсатнома олиш тартиб-таомилини такомиллаштириш, коррупциявий хавфни камайтириш мақсадида ваколатли органга онлайн мурожаат орқали ушбу хизматларни алоқасиз тақдим этиш бўйича Озарбайжон Республикасининг тажрибасидан фойдаланиш таклиф этилади. Ўзбекистонда мазкур хизматлар Адлия вазирлигининг Давлат хизматлари агентлиги ваколатига киритилиши лозим.

3. Миграция жараёнларини бошқаришда давлат ҳокимияти органлари ва фуқаролик жамияти институтлари ўртасидаги ўзаро ҳамкорликни йўлга қўйиш орқали “таъсир агентлари” мақомидаги шахсларни кўпайтириш, шунингдек, уларнинг ягона тармоғини яратиш, халқаро миқёсда миллий манфаатларимизни ҳимоя қилиш ва ватандошларимизнинг Ўзбекистон билан муносабатини ушлаб туришга қаратилган “Ўзбек маҳалла” нодавлат-нотижорат ташкилотига асос солиш ва унинг негизида “Ватандош” телевидениесини яратиш, соҳага оид айрим функциялар давлат секторидан фуқаролик жамияти институтларига берилиши лозим.

**НАУЧНЫЙ СОВЕТ DSc.27.06.2017.Yu.23.01
ПО ПРИСУЖДЕНИЮ УЧЕНЫХ СТЕПЕНЕЙ
ПРИ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

**АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ
ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

ИСОКОВ ЛУХМОНЖОН ХОЛБОВЕВИЧ

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ В УЗБЕКИСТАНЕ**

**12.00.02 – Конституционное право. Административное право.
Финансовое и таможенное право**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации доктора философии (PhD) по юридическим наукам

Ташкент – 2020

Тема диссертации доктора философии (PhD) зарегистрирована в Высшей аттестационной комиссии при Кабинете Министров Республики Узбекистан за В2019.3.PhD/Yu294.

Диссертация выполнена в Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан.

Автореферат диссертации на трех языках (узбекский, русский, английский (резюме)) размещен на веб-странице Научного совета (<http://www.dba.uz/uz/avtoreferatlar>) и на Информационно-образовательном портале «ZiyoNET» (www.ziyo.net).

Научный руководитель:	Саидов Акмал Холматович академик, доктор юридических наук, профессор
Официальные оппоненты:	Рузиев Зафар Райимович доктор юридических наук, доцент Рахимов Абдуманноб Кузиевич кандидат юридических наук
Ведущая организация:	Академия Министерства внутренних дел Республики Узбекистан

Защита диссертации состоится 31 января 2020 года, в 12:00 часов на заседании Научного совета №DSc.27.06.2017.Yu.23.01 при Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (Адрес: 100003, г. Ташкент, ул. Ислама Каримова, 45. Тел.: (99871) 232-60-80; факс: (99871) 232-60-66; e-mail: info@dba.uz).

С диссертацией можно ознакомиться в Информационно-ресурсном центре Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (зарегистрирована за № 54). (Адрес: 100003, г. Ташкент, ул. Ислама Каримова, 45. Тел.: (99871) 232-61-25).

Автореферат диссертации разослан 15 января 2020 года.
(протокол реестра рассылки № 30 от 15 января 2020 года).

О.Т. Хусанов
Председатель Научного совета по
присуждению ученых степеней, доктор
юридических наук, профессор

Д.А. Каримов
Секретарь Научного совета по
присуждению ученых степеней, кандидат
юридических наук

Ж.У. Тошкуллов
Председатель Научного семинара при
Научном совете по присуждению ученых
степеней, доктор юридических наук,
профессор

ВВЕДЕНИЕ (аннотация докторской (PhD) диссертации)

Актуальность и востребованность темы исследования. Миграция населения является одним из важных факторов, непосредственно влияющих на социально-экономическое развитие каждой страны. На современном этапе глобализации миграционные процессы затрагивают практически все страны. По данным ООН, за последние 25 лет общее число международных мигрантов более чем удвоилось, достигнув в 2019 году свыше 257,7 млн. человек, что составляет 3,4% населения мира¹. К 2050 году прогнозируется рост данных показателей, который составит свыше 405 млн. человек², что требует обеспечения эффективного гарантирования принципов свободного передвижения и выбора места жительства, являющихся неотъемлемой частью прав человека.

В мире проводятся научные исследования по изучению организационно-правовых проблем, связанных с эффективным управлением миграционными процессами. Так, с политико-правовой точки зрения наблюдается реализация миграционной политики в соответствии с нормами международного права и защиты государством прав граждан за рубежом, с социально-демографической точки зрения – влияние роста населения не только на внутригосударственные социальные отношения, но и на международный рынок труда, с финансово-экономической точки зрения – поступление денежных переводов трудовых мигрантов на родину по значимости внешних финансовых источников занимает следующее место после прямых зарубежных инвестиций³.

В нашей стране за январь-сентябрь 2019 года число прибывших составило 117,6 тыс. человек (внутренние – 115,6 тыс. человек, внешние – 2 тыс. человек), а число выбывших – 126, 1 тыс. человек (внутренние – 115,6 тыс. человек, внешние – 10,5 тыс. человек)⁴. Как отметил Президент Республики Узбекистан Ш.М. Мирзиёев: «Наша позиция по этому вопросу ясна: где бы человек не находился, он должен работать и поддерживать свою семью, своих детей. В то же время он должен работать честно и получать легальный заработок. Для этого наша страна готова создать все необходимые условия»⁵. Это ставит задачу дальнейшего совершенствования организационно-правовых основ государственного управления миграцией в Узбекистане. В связи с этим, возникает необходимость тщательного исследования вопросов эффективного регулирования миграционных процессов в Узбекистане.

¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2019). Trends in International Migrant Stock: the 2019 Revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).

² Le Rapport État de la migration dans le monde 2018. Genève: OIM, 2019. – P.2.

³ Общая доля денежных переводов трудовых мигрантов составляет: в Узбекистане 6%, Кыргызстане 35,1%, Таджикистане 32,2 %, Молдове 20,5 % ВВП. По информации Всемирного банка, поступления от миграции в 2018 году составили: Индия 79,5 млрд, Китай 67,4 млрд, Филиппины 33,7 млрд (или более 10 процентов от ВВП), Мексика 33,7 млрд, Египет 25,7 млрд, Пакистан 20,9 млрд, Украина 16,5 млрд, Узбекистан 5 млрд у.е. (World Bank's Migration and Development Brief reports, December 2018).

⁴ O'zbekiston Respublikasi Davlat statistika qo'mitasi - Demografik holat // Электрон манба: <https://stat.uz/ru/press-sentr/novosti-komiteta/7429-34634634634634> (Дата обращения: 25.10.2019).

⁵ Ўзбекистон Республикаси Президенти Шавкат Мирзиёевнинг “Ижтимоий барқарорликни таъминлаш, мукаддас динимизнинг софлигини асраш – давр талаби” мавзусидаги анжуманда сўзлаган нутқи // “Халқ сўзи” газетаси, 2017 йил 16 июнь.

Настоящее диссертационное исследование служит в определенной степени реализации задач, определенных в Законах Республики Узбекистан «О гражданстве Республики Узбекистан» (1992 г.), «О частных агентствах занятости» (2018 г.), «О туризме» (2019 г.), Указах Президента Республики Узбекистан «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» (2017 г.), «О коренных мерах по совершенствованию порядка выезда граждан Республики Узбекистан за границу» (2017 г.), «О мерах по дальнейшему усилению гарантий защиты граждан Республики Узбекистан, осуществляющих временную трудовую деятельность за рубежом, и членов их семей» (2019 г.), Постановлениях Президента «О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов внутренних дел в сфере миграционных процессов и оформления гражданства» (2017 г.), «О мерах по созданию благоприятных условий для осуществления трудовой деятельности на территории Республики Узбекистан квалифицированными специалистами иностранных государств» (2018 г.), а также в других актах законодательства, касающихся данной сферы.

Соответствие исследования основным приоритетным направлениям развития науки и технологий в республике. Диссертация выполнена в соответствии с приоритетным направлением развития науки и технологий в республике I. «Духовно-нравственное и культурное развитие демократического государства и правового общества, формирование инновационной экономики».

Степень изученности проблемы. Попытки исследования, осуществленные в связи с организационно-правовыми основами государственного управления в сфере миграции в Узбекистане, можно охарактеризовать в следующих направлениях:

во-первых, концептуально-стратегические идеи совершенствования государственного управления и миграции освещены в трудах Президента Республики Узбекистан Ш.Мирзиёева;¹

во-вторых, в теоретическо-правовом аспекте организационно-правовые основы государственного управления в Узбекистане исследованы в работах ученых-правоведов: Х.Т.Адилкариева, Х.Р.Алимова, М.А.Ахмедшаевой, М.З.Зиёдуллаева, Ш.Т.Икрамова, И.Исмоилова, Н.Т.Исмоилова, М.М.Миракулова, У.Х.Мухамедова, Ф.Х.Рахимова, М.Х.Рахманкулова, Х.И.Рузметова, А.Х.Саидова, С.М.Селимановой, А.С.Турсунова, И.А.Хамедова, Э.Т.Хожиева, Г.Т.Хакимова, О.Т.Хусанова и др.;

в-третьих, среди зарубежных ученых, изучавших в монографических исследованиях теоретическо-правовые проблемы, касающиеся организационно-правовых основ государственного управления в сфере миграции, можно выделить работы А.П.Алехина, Л.В.Андриченко, Ж.С.Араухо, Р.Аплеярда, С.Бакли, В.А.Волоха, Е.И.Габричидзе, Ж.Гарвея, Н.Е.Господынько, Х.Доменака, Р.Ш.Давлетгильдеева, Ю.Г.Ефимова, А.Жермена, Д.Жюто, И.В.Ивахнюка, В.А.Коробеева, Ж.Мартинеза, Г.Маса, Р.Э.Парка, М.Пикуе,

¹ Эти и другие исследовательские работы приведены в списке использованной литературе.

А.С.Прудникова, Э.Г.Равенштейна, Л.Л.Рыбаковского, В.Д.Самойлова, А.Н.Сандугея, А.В.Семеновой, С.Сколари, М.Л.Тюркина, Т.Я.Хабриевой, А.У.Хомра, Х.Эльмадмада.¹ Некоторые из вышеуказанных ученых изучали теоретическо-правовые проблемы, касающиеся организационно-правовых основ государственного регулирования миграционных процессов, исходя из реалий соответствующих государств, а другие рассматривали данную проблему при раскрытии того или иного аспекта своих исследований.

В Узбекистане исследованы, в основном, международно-правовой и социально-экономический аспекты миграции. В качестве примера можно привести научные исследования К.Ш.Ариповой, Б.Т.Мусаева, Ш.Н.Исакулова, С.А.Ишанходжаева, З.А.Кодировой, Л.П.Максаковой, Д.Н.Муйдинова, М.К.Мукимовой, Н.Р.Насыровой, Ф.Я.Пармонова, И.В.Самиева, Р.Р.Уринбоева, Д.Х.Юлдашева.

С административно-правовой точки зрения теоретико-правовые проблемы по организационно-правовым основам государственного управления в сфере регулирования миграции с учётом реформ, проводимых в системе государственного управления, национального законодательства и правоприменительной практики, международно-правовых норм, а также передового опыта зарубежных стран, в качестве самостоятельного монографического исследования в нашей стране не проводились.

Связь темы диссертации с научно-исследовательскими работами высшего образовательного учреждения, в котором выполнена диссертация. Тема диссертации осуществлена в рамках включенной в план научно-исследовательских работ Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан «Актуальные проблемы государственного и общественного управления в Узбекистане».

Целью исследования является изучение организационно-правовых вопросов государственного управления в сфере миграции в Узбекистане, а также анализ существующих проблем, разработка научно-обоснованных предложений и рекомендаций, нацеленных на их решение.

Задачи исследования:

изучение научно-теоретических материалов касательно государственного управления в сфере миграции, определение и обобщение проблем по данному вопросу;

анализ форм и методов государственного правового регулирования миграционных процессов;

создание и обоснование новой модели эффективного управления миграционными процессами посредством исследования современных подходов;

классификация и описание организационно-правовых основ государственного управления миграцией;

анализ системы международных стандартов правового регулирования миграционных процессов;

¹ Эти и другие источники приведены в списке использованной литературы диссертации.

изучение особенностей государственного управления в сфере миграции в зарубежных странах и рассмотрение возможности внедрения зарубежного опыта в национальную практику;

формирование научно-обоснованных предложений и рекомендаций по совершенствованию организационно-правовых основ путем анализа правовых проблем государственного управления в сфере миграции в Узбекистане.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с обеспечением организационно-правовых основ государственного управления в сфере миграции в Узбекистане.

Предмет исследования составляют стандарты, научно-теоретические подходы, взгляды, принципы, модели, формы, методы, правила, регламентирующие общественные отношения в сфере осуществления государственного управления в сфере миграции, а также их внедрение в практику.

Методы исследования. В ходе исследования широко использовались методы анализа, синтеза, дедукции, индукции, сравнительно-правового анализа, анализ эмпирических материалов и статистических данных, социологический опрос, наблюдения, системного подхода, логические методы и другие.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

обоснована необходимость обязательного соблюдения законодательства о труде и миграции в качестве лицензионного требования при осуществлении деятельности частных агентств занятости по трудоустройству лиц, ищущих работу за пределами Республики Узбекистан;

обоснована целесообразность разработки необходимых мер противодействия использованию туризма в целях незаконной миграции, трудовой и иной эксплуатации лиц уполномоченными государственными органами совместно с заинтересованными министерствами, государственными комитетами, ведомствами и органами государственной власти на местах;

обоснована необходимость обеспечения конституционных прав граждан за рубежом путем предоставления им права досрочного голосования вне зданий избирательной комиссии, в целях предотвращения очередей в здании для голосования в день выборов, процесс проводится с помощью переносных урн в густонаселенных местах или местах работы избирателей с учетом количества избирателей;

обоснована целесообразность ратификации Конституции Международной организации по миграции (Брюссель, 19 октября 1953 г.) в целях развития международного сотрудничества и эффективного содействия ведущих зарубежных экспертов в разработке Концепции государственной политики Республики Узбекистан в сфере миграции и Миграционного кодекса, а также в формировании миграционного права как самостоятельной отрасли права.

Практические результаты исследования заключаются в следующем:

дано авторское определение таким понятиям, как «миграция», «нелегальная миграция» и «миграционная модель», имеющим особое значение в формировании миграционного законодательства Республики Узбекистан;

обоснована целесообразность применения своеобразной современной смешанной модели, основанной на «правиле 7 критериев», которая сформирована как авторская идея в выборе эффективной модели управления миграционными процессами в условиях нашей страны;

научно обоснована необходимость разработки Концепции государственной миграционной политики, изучения и обучения миграционному праву как самостоятельной отрасли права в Узбекистане;

выдвинута идея совершенствования статьи 28 Конституции Республики Узбекистан по предоставлению права на свободное передвижение как гражданам страны, так и всем лицам, находящимся на законных основаниях в стране, согласно международно-правовым стандартам, а также закрепления принципа свободного выбора места жительства;

выдвинута инициатива по присоединению к Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также приведения национального законодательства в соответствие с требованиями данного документа;

обоснована необходимость разработки и принятия Миграционного кодекса путем систематизации всех нормативно-правовых актов по миграционным вопросам;

обоснована целесообразность образования Государственного комитета Республики Узбекистан по миграции на базе Главного управления миграции и оформления гражданства Министерства внутренних дел и Агентства по внешней трудовой миграции при Министерстве занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан, уполномоченного реализовывать единую миграционную политику.

Достоверность результатов исследования. Результаты научных изысканий обоснованы нормами международного права и национального законодательства, передовым зарубежным опытом, правоприменительной практикой, теоретическими взглядами и методологическими подходами, полученными из официальных источников, социологических опросов и эмпирических материалов, которые оформлены соответствующими документами. Заключение, предложения и рекомендации прошли апробацию, а результаты были опубликованы в ведущих национальных и зарубежных изданиях. Полученные результаты утверждены уполномоченными органами и внедрены в практику.

Научная и практическая значимость результатов исследования. Научные выводы, предложения и рекомендации, разработанные в результате исследования, могут быть использованы для научных изысканий по вопросам организации и осуществления деятельности органов государственного управления в сфере миграции, законодательства, толкования соответствующих норм миграционного законодательства, совершенствования национального законодательства, а также научно-теоретического обогащения предметов «Конституционное право», «Административное право», а также формирования предмета «Миграционное право» в Узбекистане.

Практическое значение рекомендаций и выводов, разработанных в ходе

исследования, проявляется в том, что их внедрение способствует совершенствованию правового регулирования деятельности в сфере миграции, защите прав и свобод человека в данной сфере, а также решению имеющихся организационно-правовых проблем в осуществлении государственной миграционной политики.

Внедрение результатов исследования. Научные результаты, касательно организационно-правовых основ государственного управления в сфере миграции, полученные в процессе исследования, были использованы следующим образом:

предложение об установлении обязательного соблюдения актов законодательства о труде и миграции в качестве лицензионного требования при трудоустройстве лиц, ищущих работу за пределами Республики Узбекистан, было использовано при разработке статьи 23 Закона Республики Узбекистан от 16 октября 2018 года № ЗРУ–501 «О частных агентствах занятости» (справка Комитета Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан по труду и социальным вопросам от 7 октября 2019 года № 04/3-06-84). Реализация этого предложения способствовала усилению надзора за соблюдением трудового и миграционного законодательства, а также повышению ответственности частных агентств занятости;

предложение по разработке уполномоченными государственными органами совместно с заинтересованными министерствами, государственными комитетами, ведомствами и органами государственной власти на местах необходимых мер противодействия использованию туризма в целях незаконной миграции, трудовой и иной эксплуатации лиц было использовано при разработке статьи 35 Закона Республики Узбекистан от 18 июля 2019 года № ЗРУ-549 «О туризме» (справка Комитета Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан по вопросам науки, образования, культуры и спорта от 7 октября 2019 года № 04/5-05-104). Указанное предложение способствовало совершенствованию организационно-правовых механизмов предотвращения незаконного миграционного потока через туризм и устранению его последствий;

предложение по обеспечению избирательных прав граждан, находящихся за рубежом, было использовано при разработке статей 10, 14, 23, 27, 29 и 51 Избирательного кодекса, утвержденного Законом Республики Узбекистан от 25 июня 2019 года ЗРУ-544, а также при разработке пунктов 4, 11, 35-37 Положения «О порядке образования избирательных участков при дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Узбекистан в иностранных государствах», утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии № 966 от 23 октября 2019 года (справки Центральной избирательной комиссии от 23 августа 2019 года № 597/1 и от 27 ноября 2019 года № 1183/1). Внедрение предложения создало благоприятные условия для реализации конституционных прав граждан, находящихся за рубежом;

предложение о вступлении Узбекистана в Международную организацию по миграции реализовано при принятии Закона Республики

Узбекистан от 26 декабря 2018 года № ЗРУ-510 «О ратификации Конституции Международной организации по миграции (Брюссель, 19 октября 1953 г.) (справка Комитета по судебным вопросам и противодействию коррупции Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 17 сентября 2019 года № 97). Данный научный результат заложил правовую основу для поднятия на новый уровень международного сотрудничества по эффективному содействию международных экспертов при разработке Концепции государственной миграционной политики и Миграционного кодекса, формирования миграционного права как отдельной отрасли права.

Апробация результатов исследования. Основное содержание и научные результаты диссертационного исследования были апробированы на 9 научных конференциях, в том числе на 5 международных и 4 республиканских научно-практических конференциях, «круглых столах» и семинарах.

Опубликование результатов исследования. По теме исследования опубликовано 18 научных работ, в том числе 2 монографии, 16 статей (1 зарубежная) в научных изданиях, рекомендованных ВАК для публикации основных научных результатов докторских диссертаций.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 9 параграфов, заключения, списка использованной литературы, условных обозначений и приложений. Объем диссертации составляет 144 страницы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** диссертации обосновывается актуальность и востребованность темы исследования, указывается ее соответствие приоритетным направлениям развития науки и технологий в республике, раскрывается степень изученности проблемы и связь с научно-исследовательскими работами высшего образовательного учреждения, в котором выполнена диссертация, характеризуются цель, задачи, объект и предмет исследования, излагаются методы, научная новизна и практическая значимость, обосновывается достоверность полученных результатов, раскрывается их теоретическая и практическая значимость, приводятся сведения об апробации, практическом внедрении результатов исследования, опубликованных работах и структуре диссертации.

В первой главе диссертации «**Теоретические аспекты государственного управления в сфере миграции**» отражены научные и теоретические аспекты данной темы. Исследованы субъекты и объекты государственного управления в сфере миграции, а также рассмотрены детальные формы и методы государственного регулирования миграционных процессов, современные модели их управления. Проведен анализ научных взглядов ученых-юристов.

В первом параграфе главы **«Научно-теоретические основы государственного управления миграцией»** исследованы правовые значения миграции и государственного управления.

Узбекский ученый Ф.Я.Парманов рассматривает миграцию как естественный процесс, происходящий в обществе, Л.П.Максакова же рассматривает миграцию в контексте трудовых взаимоотношений. Диссертант частично соглашается с указанным тезисом, так как иммиграция, как и эмиграция, не может иметь постоянный характер. По его мнению, указанные процессы следует определять как постоянные или долговременные.

А.В.Семенова определяет миграцию населения как «совокупность массовых перемещений как отдельных физических лиц, так и различных социальных групп, обусловленных социально-экономическими и политическими проблемами», в то же время В.Д.Самойлов полагает, что «миграция представляет собой социально-экономическое явление, формирующееся в процессе реализации людьми своих намерений, связанных с их передвижением, приобретением нового гражданско-правового статуса в местах поселения в соответствии с интересами семьи, общества и государства». Автор не согласен с термином «массовое переселение» А.В.Семеновой, не охватывающий единичные случаи перемещения граждан. Соответственно, поддерживается точка зрения В.Д.Самойлова.

Исходя из вышеизложенного, автор полагает, что под «миграцией» следует понимать постоянное или временное, добровольное либо вынужденное перемещение физических лиц как внутри страны, так и за её пределы, под «нелегальной миграцией» понимается въезд, нахождение, перемещение, транзит, выезд иностранных граждан, а также лиц без гражданства с нарушением требований законодательства. Также впервые в Узбекистане предлагается признание «Миграционного права» самостоятельной отраслью права.

В широком смысле государственное управление включает управление миграционной политикой с вовлечением всех уполномоченных органов. В узком понимании подразумевается непосредственная деятельность органов исполнительной власти по регулированию миграционных процессов.

Субъектами государственного управления в сфере миграции являются соответствующие государственные органы и их должностные лица, а объектом – участники миграционных процессов: граждане, организации, учреждения, не наделенные властными полномочиями.

Исследователь поддерживает тезис А.В. Васильевой о том, что эффективность государственного управления в сфере миграции должна оцениваться с точки зрения максимальной реализации норм права.

В работе поддерживается точка зрения американского ученого Дж.Гарвея о том, что реализация конституционных прав граждан, осуществление единой государственной социальной и миграционной политики, взаимодействие государственных органов, общественных объединений и религиозных организаций в сфере миграции относятся к компетенции исполнительной власти.

В рамках данного параграфа делается вывод о том, что одной из основных задач в сфере осуществления государственной миграционной политики является формирование современной нормативной базы, направленной на полный охват субъектов правоотношений в сфере миграции.

Во втором параграфе, именуемом «**Формы и методы государственно-правового регулирования миграционных процессов**», рассмотрены вопросы выработки и реализации государственных программ и концепций, направленных на решение как институциональных, так и организационно-правовых проблем в сфере миграции. На основе эмпирического материала относительно миграционной ситуации в стране, анализа разного рода социально-экономических показателей, данных о динамике процессов в указанной сфере, приоритетов государственной миграционной политики выработаны предложения по формированию стратегических приоритетов Узбекистана на долгосрочную перспективу.

Методы управления имеют большое значение наряду с правовыми формами, в решении многогранных задач в сфере управления миграцией. В частности, для эффективной реализации задач и функций в указанной сфере ощущается потребность в средствах, методах и мерах реагирования. Указанные задачи реализуются посредством системы правовых мер, к которым относятся методы управления.

По мнению диссертанта, регламентация процессов миграции характеризуется такими методами, как: выдача разрешения на работу в Республике Узбекистан иностранным гражданам и лицам без гражданства; предписание установления порядка определенных процедур по миграционному учету на территории Республики Узбекистан; запрещение прибытия нелегальных мигрантов на территорию страны.

На основе анализа форм и методов государственного регулирования миграционных процессов выдвинуты следующие два основных предложения:

во-первых, разработать и принять Концепцию миграционной политики Республики Узбекистан. Отмечено, что в Узбекистане в целях установления долгосрочной стратегии и системного решения проблем приняты стратегии, дорожные карты, программы, концепции и планы действий, имеющие нормативный характер. В их числе Концепция государственной политики по установлению сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом. В указанной Концепции регламентированы основные принципы, задачи, направления государственной политики по расширению сотрудничества с соотечественниками, направления развития взаимодействия в культурной, научной, образовательной, экономической и информационной сферах, меры государственной поддержки и поощрения соотечественников, но вопросы миграции в ней не отражены в полной мере;

во-вторых, разработать и принять Государственную программу Республики Узбекистан по совершенствованию государственного регулирования в сфере миграции. Основной задачей указанной программы является формирование приоритетов государственной миграционной политики, совершенствование системы государственного управления

миграционными процессами, налаживание комплексной системы долгосрочного прогнозирования динамики миграционных процессов, совершенствование национального законодательства посредством приведения его в соответствие с международными стандартами, повышение адресности целевых мероприятий в сфере миграционного контроля, повышение эффективности правоохранительной деятельности; создание единой базы данных автоматизированной системы управления миграцией, предотвращение нелегальной миграции, реализация мер, направленных на усиление социальной защиты мигрантов.

В третьем параграфе первой главы **«Современные модели государственного управления миграцией»** на основе анализа передового международного опыта, а также выработанных Департаментом ООН по экономическим и социальным вопросам и Международной организации по миграции ключевых индикаторов в сфере реализации миграционной политики, таких как «Международные миграционные детерминанты», «Индикаторы управления миграцией Международной организации по миграции», «Сравнительная иммиграционная политика», «Международная миграционная политика и правовой анализ», «Индекс интеграционной политики миграции» и др. исследованы основные подходы по формированию целостной системы управления миграционными процессами.

По мнению исследователя, можно выделить три основные концепции влияния государства на миграционные процессы в странах, экспортирующих рабочую силу:

1. Концепция активного регулирования (государственное регулирование миграционных процессов правовыми, административными, экономическими средствами).

2. Концепция невмешательства (отсутствие или малодейственность государственного влияния на внешнюю миграцию).

3. Концепция перспективного регулирования (возможность решения проблемы в сфере регулирования миграционных процессов на международном уровне).

По мнению автора, имеются также модели, ориентированные на стимулирование миграционных процессов, модели, направленные на ограничение миграции посредством административных средств, а также смешанные модели – сочетающие элементы как стимулирования, так и ограничения преимущественно внешней трудовой миграции. Особенности смешанных моделей государственного управления миграции заключаются в том, что они базируются на семи основных критериях:

1. Конституционная гарантированность права на миграцию.

2. Соответствие национального миграционного законодательства международным правовым нормам.

3. Интегрированность страны в сообщество международных организаций по миграции.

4. Наличие концепции государственной миграционной политики.

5. Наличие единого специализированного органа по миграционной политике.

6. Консолидация миграционного законодательства в единую отрасль права.

7. Использование современных административных методов регулирования миграционными процессами.

Применительно к Узбекистану выдвигается тезис о целесообразности перехода к смешанной модели государственного регулирования миграционных процессов. При этом предлагается основываться на гипотезе о том, что национальная модель правовой регламентации государственного управления в сфере миграции должна базироваться на следующих основных составляющих, в числе которых рационализм, экономическая выгода и социальная безопасность (культурно-религиозная и этно-национальная), а также правовая определенность. При взаимном сочетании указанных составляющих и семи основных критериев эффективности миграционной политики может быть сформирована наиболее рациональная модель государственного управления процессами миграции. При этом констатируется, что чрезмерное стимулирование миграционных процессов, равно как введение жестких ограничений, способствует расширению нелегальной миграции. Поэтому единственный способ сбалансировать две модели – это объединить вышеуказанные требования и критерии.

Соответственно в первой главе проводится анализ как теоретических, так и прикладных подходов относительно государственного управления миграцией.

Во второй главе диссертации **«Международные стандарты регулирования миграционных процессов и правовая практика зарубежных стран»** осуществлен анализ международных стандартов и практики зарубежных стран в области правового регулирования миграционных процессов, рассмотрены институциональные и организационно-правовые особенности государственного управления в сфере миграции в зарубежных странах. В главе проведен анализ международных, региональных и двусторонних договоров в части, касающейся формирования государственной политики в области миграции, особенности правового регулирования миграционными процессами в условиях глобализации, сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию национального законодательства и правоприменительной практики в сфере миграции.

В первом параграфе главы **«Характеристика организационно-правовых основ государственного управления в сфере миграции»** исследованы основные принципы государственного управления в сфере миграции. По мнению автора, к ним относятся: ориентированность государственной политики на эффективное регулирование миграционных процессов в социально-экономической и организационно-правовой сферах, в управлении миграционными процессами должны быть задействованы не только уполномоченные органы, но и все уровни государственного управления, управление в указанной сфере должно базироваться на неукоснительном уважении прав, свобод и законных интересов граждан в части, касающейся беспрепятственного выезда и въезда в страну. На основе

сравнительно-правового исследования зарубежного опыта в сфере правовой регламентации миграционных взаимоотношений сформулирован вывод о том, что миграционное законодательство, прежде всего, основано на административном праве, регулирующем миграционные процессы.

Результат анализа национального законодательства в области миграции зарубежных стран позволил выделить следующие основные функции субъектов административно-правового регулирования миграционных процессов:

- разработка и регулярное обновление нормативных документов в области миграции, планирование и реализация конкретных мер по борьбе с нелегальной миграцией;

- создание нормативно-правовой, в том числе административно-правовой базы, необходимой для эффективного функционирования системы административно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции, совершенствования их организационной структуры, участия в двустороннем и многостороннем сотрудничестве;

- проведение плановых и оперативных мероприятий с международными организациями в сфере миграции и др.

В рамках этого параграфа исследователем постулируется факт того, что управление государственной политикой в сфере миграции является частью целостной системы государственного управления, что в свою очередь подразумевает целенаправленное влияние президентского института на эффективное функционирование миграционной системы в любой миграционной среде, в том числе во время чрезвычайных ситуаций.

Рекомендуется разработать концепцию миграционной политики для эффективного государственного управления в области миграции, обеспечить эффективное функционирование государственных органов, учреждений, неправительственных организаций и ассоциаций, а также регулировать и контролировать миграционные процессы.

В рамках данного параграфа диссертации, в зависимости от полномочий, предлагается классифицировать органы в сфере государственного управления миграцией на следующие 4 вида:

1) высшие органы государственной власти, выполняющие координационные функции (президент, правительство, парламент, конституционный суд и верховный суд);

2) исполнительный орган, выполняющий специальные функции – Государственная миграционная служба или комитет (включая его территориальные органы, представительства за рубежом и центры миграционного контроля);

3) органы исполнительной власти, выполняющие отдельные функции – Министерство внутренних дел, службы безопасности (включая пограничные службы), Министерство труда, Министерство иностранных дел (с посольствами и дипломатическими миссиями) и органы по диалогу с соотечественниками;

4) органы исполнительной власти, выполняющие вспомогательные функции – министерства (чрезвычайных ситуаций, обороны, юстиции, здравоохранения, образования, экономики, финансов и т.д.), комитеты

(налоговые, статистические, таможня и т.д.) и другие органы государственного управления (агентства, центры, инспекции и т.д.).

Второй параграф данной главы **«Международно-правовые стандарты и институциональные механизмы управления миграцией»** включает научные взгляды и комментарии ряда национальных и международных ученых (Р.Аплеяр, Н.А.Воронина, В.А.Карташкин, С.А.Ишанходжаев, П.А.Розенталь, А.Х.Саидов) о международно-правовых нормах и институтах регулирования миграционных процессов.

В данном параграфе осуществлен анализ двух тем: международно-правовых стандартов и институциональных механизмов управления миграционными процессами.

В диссертационной работе рассмотрены основные требования универсальных, региональных и двусторонних международно-правовых документов. При этом выявлены тенденции влияния международно-правовых актов на развитие национальных систем государственного регулирования миграционных процессов.

Особое внимание обращено на вопросы имплементации норм Всеобщей декларации прав человека, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международных пактов об экономических, социальных и культурных правах, о гражданских и политических правах, Конвенции о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

Исследователем обоснована необходимость присоединения к Конвенции ООН о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, что способствует наиболее полной реализации в национальном законодательстве норм и требований международного сообщества по всеобъемлющей защите прав граждан, вовлеченных в процессы миграции.

Диссертантом исследованы международно-институциональные механизмы регулирования миграционных процессов, при этом международные организации условно разделены на общие (в области борьбы с нелегальной миграцией и торговлей людьми – Программа развития ООН, ОБСЕ, Европейский союз и т.д.) и специальные (Международная организация труда, Верховный комиссар ООН по делам беженцев, Международная организация по миграции, Совет ООН по правам человека).

Принимая во внимание, что международное сотрудничество в области миграции расширяется и укрепляется, автором обоснована необходимость налаживания сотрудничества и реализация ряда проектов совместно с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

В третьем параграфе второй главы, именуемом **«Особенности государственного управления миграцией в зарубежных странах»**, анализируется конституционное право граждан на свободу передвижения и свободного выбора места жительства, а также зарубежный передовой опыт в сфере организации деятельности государственного управления в сфере миграции.

В нем на основе анализа практики законодательного обеспечения конституционных прав граждан ряда зарубежных стран (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Канада, Казахстан, Кыргызстан, Марокко, Молдова, Россия, Румыния, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Украина, Эстония) сформулированы предложения и рекомендации по дальнейшему укреплению гарантий конституционного права граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в Узбекистане.

Исследователями (Рзаев М.Р., Селиктар А., Халбаева А.М.) выделяются страны-реципиенты (Австралия, Объединенные Арабские Эмираты, Канада, Саудовская Аравия, США, развитые страны Западной Европы и др.), страны-доноры (Алжир, Азербайджан, Кыргызстан, Польша, Таджикистан, Узбекистан, Филиппины и т. д.), а также страны-транзита мигрантов (Латвия, Российская Федерация, Эстония и т. д.).

Исходя из предложенной классификации, автором осуществлен предметный анализ особенностей государственного регулирования миграционной политики стран-доноров (Азербайджан, Индия, Китай, Турция) применительно к особенностям Узбекистана. Основываясь на результатах сравнительно-правового анализа, автор приходит к выводу, что в условиях Узбекистана наиболее применима модель управления процессами миграции, осуществляемая в Азербайджане.

В данном параграфе исследователем обоснована необходимость использования передового опыта Азербайджана, в котором посредством принципа «одно окно» иностранным гражданам и лицам без гражданства предоставляются услуги по выдаче разрешений на проживание и работу, приобретения гражданства и получения статуса беженца, для чего предлагается поэтапно передать полномочия в указанной сфере Агентству государственных услуг при Министерстве юстиции.

В третьей главе диссертации **«Проблемы государственного управления миграцией в Узбекистане и их решения»** рассмотрены вопросы, направленные на дальнейшее совершенствование правовых основ управления миграционными процессами, повышение эффективности системы государственного управления в указанной сфере. Предложены практические рекомендации по совершенствованию институциональных и организационных систем осуществления государственной политики в сфере миграции.

В первом параграфе третьей главы **«Правовые проблемы управления миграционными процессами в Узбекистане»** исследованы вопросы формирования и развития организационно-правовых основ управления миграционными процессами, проведен системный анализ осуществленных в данной сфере преобразований и динамики институциональных реформ в исследуемой сфере, изучена степень соответствия национального законодательства общепризнанным международным стандартам в сфере управления миграцией.

По мнению диссертанта, государственное управление миграционными процессами, в первую очередь, направлено на обеспечение свободного передвижения граждан, защиту их конституционных прав и свобод, создание

условий по поэтапному охвату всех сегментов миграционных процессов единой системой государственного регулирования в указанной сфере. На основе исследования постулируется тезис о том, что государственное управление миграционными процессами должно основываться на балансе интересов личности и государства, на анализе трендов изменения потоков миграции, исходить из учета демографической ситуации как в стране, так и за рубежом, приоритетности обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития страны.

По мнению автора, систему национального миграционного законодательства образуют три группы нормативных актов: конституционные нормы, законы и подзаконные акты.

В соответствии со ст. 28 Конституции «Гражданин Республики Узбекистан имеет право на свободное передвижение по территории республики, въезд в Республику Узбекистан и выезд из нее, за исключением ограничений, установленных законом». В этой связи, обращено внимание на имеющуюся проблему, что согласно требованиям Конституции, ограничение прав лица на выезд из страны должно быть предусмотрено законом. А в данном случае, ограничение установлено не законом, а подзаконным актом, то есть Постановлением Президента Республики Узбекистан № ПП-4079 от 26.12.2018 г. «О дальнейших мерах по созданию системы оформления и выдачи биометрического паспорта гражданина Республики Узбекистан для выезда за границу и модернизации биометрической паспортной системы Республики Узбекистан», что, по мнению автора, создает коллизию.

По мнению диссертанта, нормы Закона Республики Узбекистан «О перечне категорий лиц-граждан Республики Узбекистан, подлежащих постоянной прописке в городе Ташкенте и Ташкентской области» от 14 сентября 2011 г. и все еще сохраняющийся институт прописки негативно влияют на систему обеспечения и защиты прав граждан на перемещение и свободный выбор места жительства. Ограничительный метод регулирования миграционными процессами внутри страны негативно отражается на имидже государства. Наличие запретительных мер вместе с тем, ограничивает конституционное право передвижения, что чревато рисками коррупции, бюрократизма. Соответственно предлагается отказ от указанного метода. Наличие вышеизложенного подхода, принятого в целях обеспечения общественного порядка, предупреждения правонарушений в городе Ташкенте и миграционного учета населения, по мнению исследователя, негативно отражается на комплексном развитии отдаленных населенных пунктов. Соответственно предлагается исключить слова «Ташкентской области» из текста документа.

Проведенное исследование показывает необходимость совершенствования правовых основ в сфере организации и правовой регламентации процессов миграции путем кодификации всех нормативно-правовых документов регулируемой сферы в единый Миграционный кодекс Республики Узбекистан. В целях дальнейшего развития правовой доктрины, а также совершенствования процесса правоприменительной практики в указанной сфере предлагается включение предмета «Миграционное право» в учебные планы образовательных учреждений юридического профиля.

Проведенный анализ системы законодательства в регулируемой сфере показал, что действующее миграционное законодательство Узбекистана не в полной мере отвечает текущим потребностям экономического, социального и демографического развития страны и не позволяет обеспечить достойную защиту прав и законных интересов граждан, вовлеченных в миграционные процессы.

Во втором параграфе третьей главы **«Организационно-правовые вопросы миграции в Узбекистане и пути их решения»** исследованы организационные и институциональные проблемы государственного регулирования процессами миграции в Узбекистане.

В рамках параграфа диссертантом обосновывается необходимость создания Государственного комитета Республики Узбекистан по миграции и наделение его функциями контроля, методического обеспечения кадровой политики, координации, образования, превенции, прогнозирования миграционных процессов.

По мнению диссертанта, анализ компетенции государственных органов в сфере миграции в Узбекистане показал, что функции разработки и реализации государственной политики на основе международного опыта, нормативно-правового обеспечения деятельности в сфере миграции не отражены в задачах ни одного государственного органа Республики Узбекистан, что создает пробел в правовом регулировании в указанной сфере.

В этой связи, им поддерживается вывод узбекского ученого Ш.Н.Исакулова который полагает, что государственное управление в сфере миграции исходит из необходимости эффективного демографического развития в целях обеспечения баланса между интересами личности и государства.

Обоснована необходимость того, что в Узбекистане государственное управление миграцией должно исходить из задачи и функции регулирования процессами миграции и обеспечения права населения свободно перемещаться. Соответственно, на основе проведенного исследования делается вывод о том, что на сегодняшний день в нормативно-правовых актах Узбекистана отсутствует понятие органов исполнительной власти в сфере миграции, нет самостоятельного уполномоченного органа в указанной сфере, лишь в некоторых министерствах и ведомствах имеются подразделения, действующие на основе утвержденных внутренними приказами положений, и их задачи и полномочия конкретно не определены.

В третьем параграфе данной главы, именуемом **«Основные направления совершенствования государственного управления в сфере миграции»**, в целях совершенствования организационно-правовых основ государственного управления в сфере миграции выработаны предложения по решению имеющихся общетеоретических, нормативно-правовых и организационно-институциональных проблем. В частности:

в качестве общетеоретической проблемы выделяется необходимость изучения «Миграционного права» в качестве самостоятельной науки, разработки концепции миграционной политики;

с нормативно-правовой точки зрения предложено совершенствование ст. 28 Конституции, разработка и принятие Миграционного кодекса, присоединение к международным актам в указанной сфере;

с точки зрения разработки организационных мер предложена и обоснована необходимость создания специального уполномоченного органа, развития института предоставления убежища в сфере миграции на основе норм и принципов международного права, развития международного и межведомственного сотрудничества, учета и регистрации мигрантов, а также развития социального партнерства.

Диссертантом разработан проект Указа Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию системы государственного управления в сфере миграции».

Предложено передать отдельные полномочия Комитета по межнациональным отношениям и дружественным связям с зарубежными странами при Кабинете Министров Республики Узбекистан в введение институтов гражданского общества на основе принципа субсидиарности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате научного исследования анализируются система, принципы, формы, методы, модели и организационно-правовые основы органов государственного управления в сфере миграции, выдвинуты следующие предложения и рекомендации:

I. Выводы и рекомендации, направленные на развитие научно-теоретических знаний относительно государственного управления в сфере миграции:

1. Миграция является постоянным или временным, добровольным либо вынужденным перемещением физических лиц как внутри страны, так и за её пределы. По причинам происхождения миграция классифицируется следующим образом:

а) трудовая (найти работу спонтанно, найти лучшую работу, торговля или открытие своего бизнеса);

б) семейная (брак, изменение гражданского статуса, то есть развод, вдовство, новый брак, необходимость присоединения к своей семье, другие мероприятия);

в) образовательная (продолжение учебы, повышение квалификации, воспитание детей);

г) другие (невыносимые условия своего края, вооруженные конфликты, экологический кризис, желание жить в столице из-за ряда причин).

2. Миграционное право является самостоятельной отраслью правовой науки, регулирующей общественные отношения, связанные со свободным передвижением и выбором места жительства лица. Миграционное право имеет межотраслевой характер и некоторые признаки конституционного и административного права.

Миграционное право включает в себе следующие вопросы: гражданство, его виды, государственные органы по вопросам гражданства и их полномочия, рассмотрение заявлений о гражданстве; порядок въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда через Республику Узбекистан, оформление документов; формы, методы и модели государственного

управления миграцией; правовые основы регулирования миграционных процессов; правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства; государственной политики Узбекистана по отношению к соотечественникам, проживающим за рубежом; правовой статус беженцев; правовой статус вынужденных переселенцев; миграционный учет и контроль, ответственность за нарушение миграционного законодательства.

3. Результаты исследования по компетенциям и занимаемому месту в системе позволяют выделить следующие виды органов государственной власти и управления в сфере миграции: координирующие высшие органы государственной власти; органы исполнительной власти, обладающие специальными функциями (служба, министерство или государственный комитет по миграции); органы исполнительной власти, обладающие контрольно-надзорной функцией; органы исполнительной власти, обладающие вспомогательными функциями.

4. На основе анализа особенностей государственного регулирования миграционными процессами в различных странах обосновано наличие стимулирующей, ограничительной и смешанных моделей управления миграцией. Сформулирован вывод о том, что в условиях Узбекистана наиболее применима смешанная модель, основанная на «правиле 7 критериев» государственного управления миграционными процессами.

5. Разработка и принятие Концепции государственной политики Республики Узбекистан в сфере миграции, структура которой должна охватывать принципы динамизма, развития, subsidiarity, этических измерений политических отношений и др., а также быть взаимосвязана с целями и правилами стратегии модернизации, уровнем современного инновационного развития общества, которая составляет основу системы государственного управления на новом этапе. Практические аспекты данных теоретических основ должны отражаться в следующих направлениях:

- осуществление анализа ситуации, выявление рисков и угроз, системный мониторинг правоприменительной практики, адаптация к происходящим в стране и мире демографическим процессам, противодействие различным криминальным проявлениям, цифровизация государственного управления данной сферой;

- четкое распределение целей, задач и функций государственных органов, задействованных в реализации государственного управления в сфере миграции;

- переход от излишне бюрократизированной децентрализованной системы к системе государственной модерации процессами, активному вовлечению институтов гражданского общества и технологий государственно-частного партнерства при определении стратегии государственной миграционной политики и её реализации;

- повышение позитивного имиджа Узбекистана как страны, осуществляющей сбалансированную протекционистскую миграционную политику, направленную на обеспечение прав и законных интересов граждан.

Принятие Концепции послужит основой для принятия нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы миграции и реализации целевых программ в этой области.

II. Выводы и рекомендации, направленные на совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей миграционные процессы, устранение существующих коллизий и правовых пробелов:

1. В целях совершенствования статьи 28 Конституции целесообразно расширить в ней права и свободы лица следующим образом:

а) предоставить право на свободное передвижение и выбор места жительства любым лицам, находящимся в нашей стране на законных основаниях, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства, наряду с гражданами Узбекистана;

б) обеспечение права беспрепятственного возвращения в Республику гражданина Республики Узбекистан, даже если Законом ограничен его выезд из Республики;

в) гарантирование принципа свободного перемещения, равно как и свободного выбора места жительства.

Исходя из этого, данную конституционную норму целесообразно изложить в следующей редакции:

«Статья 28. Каждый человек, на законных основаниях находящийся в Республике Узбекистан, имеет право на свободу передвижения, выбор места жительства на территории Республики и выезд из Республики Узбекистан. За исключением случаев, предусмотренных законом.

Гражданин Республики Узбекистан имеет право на свободное возвращение в Республику в любое время.»

2. Исходя из того, что наличие ограничительных мер, введенных Законом Республики Узбекистан «О перечне категорий лиц-граждан Республики Узбекистан, подлежащих постоянной прописке в городе Ташкенте и Ташкентской области» от 14 сентября 2011 года чревато рисками коррупции, бюрократизма, негативно влияет на систему обеспечения и защиты конституционного права граждан на перемещение и свободный выбор места жительства, а также отражается на имидже страны как демократического государства, предлагается отказаться от ограничительного метода в регулировании миграционных процессов и института прописки в целом.

3. В целях повышения эффективности государственного управления в сфере миграции обосновывается необходимость разработки и принятия Миграционного кодекса Республики Узбекистан, призванного консолидировать все правовые институты, в той или иной степени, имеющих отношение к правовому регулированию государственного управления процессами миграции (правила въезда, выезда, нахождения на территории Республики Узбекистан, правовой статус, условия и процедуры депортации, правила временного или постоянного проживания, осуществления внешней и внутренней трудовой миграции, получение разрешений на работу, виз иностранных граждан и лиц без гражданства).

4. Исходя из возможностей имплементации в национальное законодательство, посредством присоединения с некоторыми оговорками к Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, можно добиться осуществления основных прав и свобод наших рабочих

мигрантов, установления двухстороннего сотрудничества по расширению географии миграции, разработке системы социального и обязательного медицинского страхования трудовых мигрантов, а также совершенствования порядка учёта трудового стажа и пенсионного обеспечения.

5. В связи с активизацией миграционных процессов в сопредельных странах, расширением интеграционных процессов в регионе, увеличением потока иностранных граждан, прибывающих в страну, требуется организация в приграничных зонах центров временного пребывания для лиц, претендующих на статус беженца, нарушивших паспортный и визовый режим, с единой системой учёта всех категорий, прибывших в страну и отбывших из страны мигрантов, включающей базу данных о нежелательных иностранных лицах.

6. В целях унификации правовой терминологии считается целесообразным вместо терминов «ажнабий фукаролар» или «хорижий фукаролар» используемых на узбекском языке, использование в нормативно-правовых актах термина «чет эл фукаролари» (иностранцы граждане).

III. Выводы и рекомендации, направленные на совершенствование организационной базы деятельности органов государственной власти и управления, регулирующих миграционные процессы:

1. На базе Главного управления миграции и оформления гражданства Министерства внутренних дел и Агентства внешней трудовой миграции при Министерстве занятости и трудовых отношений создание Государственного комитета Республики Узбекистан по миграции, имеющего управления в Республике Каракалпакстан и областях, отделы в районах и городах, который будет служить основой для создания прочного механизма по реализации миграционной политики.

2. В целях совершенствования процедур предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, получения вида на жительство и разрешения на работу, минимизации коррупционных рисков предлагается использование опыта Азербайджанской Республики по бесконтактному предоставлению указанных услуг посредством онлайн обращения в уполномоченный орган. В Узбекистане указанные услуги должны быть отнесены к компетенции Агентства государственных услуг Министерства юстиции.

3. Необходимо увеличить количество лиц со статусом «агент влияния» посредством налаживания сотрудничества между органами государственной власти и институтами гражданского общества при управлении миграционными процессами, а также создать их единую сеть и негосударственную некоммерческую организацию «Узбекская махалля», на базе которого образовать телевидение «Ватандош», направленное на поддержание отношений между Республикой Узбекистан и соотечественниками, а также защиту национальных интересов на международном уровне, передать некоторые функции государственного сектора институтам гражданского общества.

**SCIENTIFIC COUNCIL AWARDING SCIENTIFIC DEGREES
DSc.27.06.2017.Yu.23.01 AT THE ACADEMY OF PUBLIC
ADMINISTRATION UNDER THE PRESIDENT
OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN**

**THE ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION UNDER THE
PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN**

ISOKOV LUKHMONJON KHOLBOEVICH

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN THE FIELD OF MIGRATION IN UZBEKISTAN**

**12.00.02 – Constitutional Law. Administrative Law.
Finance and customs Law**

**ABSTRACT OF THE DISSERTATION
of the doctor of philosophy (PhD) on science in law**

Tashkent – 2020

The theme of the dissertation of the Doctor of Philosophy (PhD) was registered at the Supreme Attestation Commission under the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan with number B2019.3.PhD/Yu294.

The dissertation is prepared at the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan.

The abstract of the dissertation is posted in three languages (Uzbek, Russian and English (resume)) on the website of the Scientific Council (www.dba.uz/uz/avtoreferatlar) and Information educational portal «Ziyonet» (www.ziyonet.uz).

Scientific supervisor:	Saidov Akmal Kholmatovich Academician, Doctor of Science in Law, Professor
Official opponents:	Ruziev Zafar Rayimovich Doctor of Science in Law, Associate Professor Rakhimov Abdumannob Kuzievich Candidate of Science in Law
Leading organization:	Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Uzbekistan

The defense of the dissertation will be held on January 31, 2020 at 12⁰⁰ at session of the Scientific Council DSc.27.06.2017.Yu.23.01 at the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan (Address: 100003, Islam Karimov street, 45. Tashkent, Uzbekistan. Phone: (99871) 232-60-80, fax: (99871) 232-60-66, e-mail: info@dba.uz).

The dissertation is available at the Information Resource Centre of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan (registered No. 54), (Address: 100003, Islam Karimov street, 45. Tashkent, Uzbekistan. Phone: (99871) 232-61-25).

The abstract of the dissertation submitted on January 15, 2020.
(Registry Protocol No. 30 of January 15, 2020).

O.T. Husanov

Chairman of the Scientific Council awarding scientific degrees, Doctor of Science in Law, Professor

D.A. Karimov

Scientific secretary of the Scientific Council awarding scientific degrees, Doctor of Philosophy in Law

J.U. Toshkulov

Chairman of the scientific seminar at the Scientific Council awarding scientific degrees, Doctor of Science in Law, Professor

INTRODUCTION (abstract of the thesis of the Doctor of Philosophy)

The purpose of the research is to study the organizational and legal issues of public administration of migration in Uzbekistan, and also analyze existing problems, develop scientifically based proposals and recommendations aimed at solving them.

The object of the research is public relations associated with ensuring the organizational and legal framework of public administration in the field of migration in Uzbekistan.

The scientific novelty of the research is as follows:

the necessity of improving measures and methods aimed at strict observance of the relevant labor and migration legislation by private HR for employment of citizens who are seeking jobs outside the Republic of Uzbekistan is scientifically substantiated;

the realization by an authorized state entity together with interested ministries, state committees, agencies and local institutions of public administration of necessary measures against unlawful use of tourism for the purpose of migration, illegal labour and other kind of exploitation is proved to expedient;

the necessity of ensuring constitutional rights of citizens abroad by providing them with the right to vote early out of the election commission building is justified, and in order to prevent queues in the building for voting on election day, the process is carried out using portable ballot boxes in densely populated places or places of work of voters taking into account the number of voters;

the expediency of ratifying the Constitution of the International Organization for Migration (Brussels, October 19, 1953) is justified in order to develop international cooperation and effectively use the support of leading foreign experts in the development of the Concept of government policy of the Republic of Uzbekistan in the field of migration and the Migration Code, and in the formation of migration law as independent branch of law.

Implementation of research results. The scientific results achieved during the study of organizational and legal bases of the public management in Uzbekistan in the field of migration have been used in the following instances:

suggestions regarding compulsory observance of the labor and migration legislation as a licensing requirement for private HR agencies for employment of citizens who are seeking jobs outside the Republic of Uzbekistan are incorporated in Article 23 of the Law of the Republic of Uzbekistan “On private employment agencies” (the Law No. 501, October 16, 2018). Suggestions to the Law are approved by the Committee for Labor and Social Issues of the Legislative Chamber of Oliy Majlis (reference letter No. 04/3-06-84, October 7, 2019). The implementation of these suggestions happened to strengthen the control over compulsory observance of the legislation on labor and migration as well as to increase obligations of private HR agencies in this regard;

the proposal for development by the authorized state bodies together with relevant ministries, state committees, departments and local institutions of public administration of necessary measures against unlawful use of tourism for the

purpose of migration, illegal labor and other kind of exploitation are taken into account in drafting Article 35 of the Law of the Republic of Uzbekistan “On tourism” (the Law No. 549, July 18, 2019). Suggestions to the Law are approved by the Committee for Science, Education, Culture and Sport of the Legislative Chamber of Oliy Majlis (reference letter No. 04/5-05-104, October 7, 2019). The proposals contributed to the improvement of legal mechanisms to prevent illegal migration flows through tourism and eliminate its consequences;

the proposal to ensure the electoral rights of citizens abroad was used in the development of the Articles 10, 14, 23, 27, 29 and 51 of the Electoral Code (the Law No. 544, June 25, 2019) and also in development of paragraphs 4, 11, 35-37 of the Regulation “On Creation of Polling Stations in Diplomatic Missions and Consular Offices of the Republic of Uzbekistan in Foreign States” approved by the Resolution of the Central Election Commission No. 966 of October 23, 2019 (reference letter from the Central Election Commission of August 23, 2019 number 597/1 and of November 27, 2019 No. 1183/1). The implementation of the proposals has created conditions for our citizens abroad to use their constitutional voting rights;

the proposal regarding accession of Uzbekistan into the International Organization for Migration was implemented upon adoption of the Law “On Ratification of the Constitution of the International Organization for Migration (Brussels, October 19, 1953) (the Law No. 510, December 26, 2018). Suggestions to the Law are approved by the Committee on Judicial Issues and Anti-Corruption of the Senate of the Oliy Majlis of the Republic Uzbekistan (reference letter No. 97, September 17, 2019). This scientific result laid a legal basis for raising to a new level of international cooperation on effective use of the support of international experts in the development of the Concept of Government Migration Policy and the Migration Code, the formation of Migration Law as a separate branch of law.

The structure and scope of the dissertation. The dissertation consists of introduction, 3 chapters, including 9 paragraphs, conclusion, list of references, symbols and appendices. The volume of the dissertation is 144 pages.

ЭЪЛОН ҚИЛИНГАН ИЛМІЙ ИШЛАР РЎЙХАТИ
СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ
LIST OF PUBLISHED WORKS

I бўлим (I часть; I part)

1. Исоқов Л.Х. Миграция соҳасидаги давлат бошқаруви. Монография / Сўзбоши муаллифи ва масъул муҳаррир А.Саидов. – Тошкент: “Ёш куч”, 2019. – 166 б.

2. Исоқов Л.Х. Миграция сиёсати: Мағриб мамлакатлари мисолида (монография) – Тошкент: Янги аср авлоди, 2018. – 192 б.

3. Isokov L.Kh. The legal nature of public administration in the field of migration // *Medicine and Law*, Vol-38-Issue-1-Year-2019 (ISSN: 0723-1393). No 41 SCImago. – P.203-211. IMPACT FACTOR: 5.

4. Исоқов.Л.Х. Противодействие торговле людьми и защита прав мигрантов в Узбекистане. Вестник Высших учебных курсов Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан, №2, 2016. – С.36-39. (12.00.00; №11).

5. Исоқов Л.Х. Миграция: масаланинг назарияси ва методологияси // “Жамият ва бошқарув” журнали, 2017 йил, 3-сон. – Б. 124-129. (12.00.00; №6).

6. Исоқов Л.Х. Конституционные особенности государственного управления в сфере миграции // Вестник Академии МВД Республики Узбекистан, №2, 2017. – С. 35-39. (12.00.00; №12).

7. Исоқов Л.Х. Миграцияга оид халқаро-ҳуқуқий ҳужжатларнинг хусусиятлари // Ўзбекистон Республикаси Бош прокуратурасининг Олий ўқув курслари ахборотномаси, 2017 йил, 2-сон. – Б. 70-74. (12.00.00; №11).

8. Исоқов Л.Х. Замонавий дунёдаги миграция таснифи // “Ижтимоий фикр. Инсон ҳуқуқлари” журнали, 2017 йил, 2-сон. – Б. 82-86. (12.00.00; №7).

9. Isokov L.Kh. The constitutional features of public administration in the sphere of migration // Magazine “Democratization and Human Rights”, 2017, №2. – P.98-101. (12.00.00; №5).

10. Исоқов Л.Х. Францияда миграцияни тартибга солувчи ҳуқуқий асослар // “Фалсафа ва ҳуқуқ” журнали, 2017 йил, 1-сон. – Б. 172-174. (12.00.00; №13).

11. Исоқов Л.Х. Миграция соҳасида давлат бошқарувининг айрим хусусиятлари // “Демократлаштириш ва инсон ҳуқуқлари” журнали, 2018 йил, 1-сон. – Б. 55-59. (12.00.00; №5).

12. Исоқов Л.Х. Мағриб мамлакатларида ноқонуний миграция ва одам савдоси // Ўзбекистон Республикаси Бош прокуратурасининг Олий ўқув курслари ахборотномаси, 2018 йил, 1-сон. – Б. 70-73. (12.00.00; №11).

13. Исоқов Л.Х. Мағриб миграцияси, унинг асосий омиллари ҳамда француз давлати ва жамиятига таъсири // “Жамият ва бошқарув” журнали, 2018 йил, 2-сон. – Б. 122-132. (12.00.00; №6).

14. Исоқов Л.Х. Миграция соҳасида қонун устуворлигини таъминлашнинг ўзига хос жиҳатлари // Ўзбекистон Республикаси Бош

прокуратураси Академиясининг ахборотномаси, 2019 йил, 1-сон. – Б. 58-60. (12.00.00; №11).

15. Исоқов Л.Х. Миграция тушунчаси ва унинг юридик табиати // “Одиллик мезони” журнали, 2019 йил, 5-сон. –Б. 50-53. (12.00.00; №21).

16. Исоқов Л.Х. Миграцияни тартибга солишнинг маъмурий-ҳуқуқий жиҳатлари // Ўзбекистон Республикаси Миллий гвардияси Ҳарбий-техник институти ахборотномаси, 2019 йил, 2-сон. – Б. 45-49. (12.00.00; №18).

17. Исоқов Л.Х. Миграция тушунчасининг ҳуқуқий мазмун-моҳияти ва хусусиятлари // “Демократлаштириш ва инсон ҳуқуқлари” журнали, 2019 йил, 3-сон. – Б. 33-36. (12.00.00; №5).

18. Исоқов Л.Х. Эркин ҳаракатланиш ҳуқуқининг конституциявий кафолатлари: МДХ мамлакатлари мисолида // Ўзбекистон Республикаси Бош прокуратураси Академиясининг ахборотномаси, 2019 йил, 3-сон. – Б. 68-73. (12.00.00; №11).

II бўлим (II часть; II part)

19. Isokov L.Kh. Management models of emigration processes by state // Материали за XV международна научна практична конференция (15-22 септември 2019 г.) / Научният потенциал на света – 2019, Volume 4 (ISBN 978-966-8736-05-6). София: «Бял ГРАД-БГ» ООД, 2019. – С.30-32.

20. Исоқов Л.Х. Миграция соҳасида давлат бошқарувининг ўзига хос хусусиятлари // «Национальная система обеспечения надежной защиты прав и свобод человека в Узбекистане: достижения за годы независимости» / Материалы международной конференции. – Т.:НЦПЧ, 2017.– С.304-312.

21. Исоқов Л.Х. Правовые основы борьбы против торговли людьми во Франции // Тридцатые Международные Плехановские чтения: Материалы международной научно-практической конференции. – Москва: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В.Плеханова», 2017. – С.117-118.

22. Исоқов Л.Х. Юридик таълим муассасаларида “Миграция ҳуқуқи” фанини ўқитиш масалалари // “Ҳуқуқни муҳофаза қилиш соҳасида илмий ва таълим салоҳиятини ошириш: замонавий тенденциялар ва истиқболлари” мавзусидаги халқаро конференция материаллари тўплами. –Т.: IMPRESS MEDIA, 2019. – Б. 369-374.

23. Исоқов Л.Х. Права человека – национальное достояние Узбекистана. Развитие национальной системы защиты прав человека в условиях модернизации страны, (Материалы международных конференций, проведенных в 2013 г., г.Ташкент) / Отв.ред. А.Х.Саидов – Т., 2013. –82-91 сс.

24. Исоқов Л.Х. “Рақамли” инсон ҳуқуқлари ва миграция соҳасидаги электрон бандлик //“Давлат бошқарувида ахборот-коммуникация технологияларидан фойдаланишда хорижий тажрибаларнинг ўрни” мавзусидаги республика илмий-амалий конференцияси материаллари тўплами. – Т.: Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси, 2017. – Б. 36-38.

25. Исоқов Л.Х. Миграция сиёсатининг иқтисодий жиҳатлари: Жанубий Корея ва Филиппин мисолида // “Ҳаракатлар стратегияси – иқтисодий ислоҳотларни ҳуқуқий таъминлаш омили” мавзусидаги Республика илмий-амалий конференцияси материаллари тўплами. – Т.: ДБҚ БИ, 2019. – Б. 181-185.

26. Исоқов Л.Х. Миграция соҳасидаги давлат бошқарувида инновацион ёндашувлар // Қонун устуворлигини таъминлаш ва суд-ҳуқуқ тизимини янада ислоҳ қилишнинг устувор йўналишлари (мақолалар тўплами). – Т.: “TOP IMAGE MEDIA”, 2019. – Б. 37-43.

27. Исоқов Л.Х. Ўзбекистонда миграция сиёсатининг конституциявий-ҳуқуқий тавсифи // Ўзбекистон Республикасида миграция сиёсатини таъминлаш муаммолари ва ечимлари: Республика илмий-амалий конференцияси материаллари (2019 йил 17 май). – Т.: Ўзбекистон Республикаси ИИВ Академияси, 2019. – Б. 84-90.

Автореферат “Жамият ва бошқарув” журнали тахририятида
тахрирдан ўтказилди (2020 йил 10 январь)

Босишга рухсат этилди: 10.01.2020
Бичими: 60x84 1/8 «Times New Roman»
гарнитурда рақамли босма усулда босилди.
Шартли босма табоғи 2,75. Адади: 100. Буюртма: № 05

100060, Тошкент, Я. Ғуломов кўчаси, 74.

«TOP IMAGE MEDIA»
босмаҳонасида чоп этилди.