“ADOLAT”
MILLIY HUQUQIY AXBOROT MARKAZI
Guvohnoma № 636478
Litsenziya C-5669732

“HUQUQ va BURCH+” —
«ПРАВО и ДОЛГ+» —
"RIGHT and DUTY+"
Journal home page:
https://adolatmarkazi.uz/magazine/electron?id=310

2025-yil
2-son
iyul
ISSN 3093-8546



Свобода передвижения и регистрация в цифровую эпоху: законодательный подход Узбекистана

Shohruh Sadriddinov,
O‘zbekiston Respublikasi Ichki ishlar vazirligi Xalqaro hamkorlik boshqarmasi muhim topshiriqlar bo‘yicha inspektori
Huquqshunos
e-mail: shokhrukhsadriddinov@gmail.com

Аннотация. Maqolada davlat boshqaruvini raqamlashtirish sharoitida erkin harakatlanish konstitutsiyaviy huquqini amalga oshirish muammolari ko‘rib chiqiladi. O‘zbekiston Respublikasining 2025-yil 10-iyuldagi "O‘zbekiston Respublikasi fuqarolarini, chet el fuqarolarini, shuningdek fuqaroligi bo‘lmagan shaxslarni yashash joyi va turgan joyi bo‘yicha ro‘yxatga olish to‘g‘risida"gi O‘RQ-1074-sonli Qonuni tahliliga alohida e’tibor qaratilmoqda. Uni amalga oshirish bilan bog‘liq ijobiy tomonlar va tizimli xatarlar aniqlandi, shuningdek, ushbu sohadagi qonunchilik va ma’muriy amaliyotni optimallashtirish bo‘yicha chora-tadbirlar taklif etildi.

Калит сўзлар. harakatlanish erkinligi, ro‘yxatga olish, raqamlashtirish, qonunchilik, O‘zbekiston, migratsiya hisobi, ma’muriy islohot.

Аннотация. в статье рассматриваются проблемы реализации конституционного права на свободу передвижения в условиях цифровизации государственного управления. Особое внимание уделяется анализу Закона Республики Узбекистан от 10 июля 2025 года № ЗРУ-1074 «О регистрации граждан Республики Узбекистан, иностранных граждан, а также лиц без гражданства по месту жительства и месту пребывания». Выявлены положительные стороны и системные риски, сопряжённые с его реализацией, а также предложены меры по оптимизации законодательной и административной практики в данной сфере.

Ключевые слова. свобода передвижения, регистрация, цифровизация, законодательство, Узбекистан, миграционный учёт, административная реформа.

Annotation. The article examines the problems of implementing the constitutional right to freedom of movement in the context of the digitalization of public administration. Particular attention is paid to the analysis of the Law of the Republic of Uzbekistan No. ZRU-1074 of July 10, 2025, "On the Registration of Citizens of the Republic of Uzbekistan, Foreign Citizens,

as well as Stateless Persons at the Place of Residence and Stay." The positive aspects and systemic risks associated with its implementation were identified, and measures to optimize legislative and administrative practice in this area were proposed.

Keywords. freedom of movement, registration, digitalization, legislation, Uzbekistan, migration registration, administrative reform.

Свобода передвижения в демократическом правовом государстве означает право человека свободно перемещаться внутри страны, выбирать место жительства и покидать государство. Согласно статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.), эти права могут быть ограничены только в целях охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

В национальной доктрине административного права регистрация по месту жительства и пребывания традиционно рассматривалась как инструмент административного контроля. Однако в условиях цифровизации регистрация утрачивает репрессивную природу и трансформируется в сервисную функцию государства, обеспечивающую эффективное предоставление государственных услуг, защиту прав личности и достоверность демографического учёта.

Свобода передвижения и выбора места жительства является одним из краеугольных прав человека, закреплённым как в международных правовых актах, так и в Конституции Республики Узбекистан (ст. 32), согласно которой «каждый, кто на законных основаниях находится на территории Республики Узбекистан, имеет право на свободное передвижение по стране, выбор места пребывания и жительства, за исключением ограничений, установленных законом. Каждый имеет право на свободный выезд за пределы Узбекистана, за исключением ограничений, установленных законом. Гражданин Республики Узбекистан имеет право беспрепятственного возвращения в Узбекистан» .

Современное развитие цифровых технологий и реформы в сфере публичного администрирования влекут за собой необходимость переосмысления традиционных подходов к регистрационному учёту населения. В данном контексте важным шагом стало принятие Закона (№ ЗРУ-1074) Республики Узбекистан «О регистрации граждан Республики Узбекистан, иностранных граждан, а также лиц без гражданства по месту жительства и месту пребывания» от 10 июля 2025 года, который установил единые и технологически адаптированные правила регистрации по месту жительства и пребывания.

В соответствии с положениями закона внедрена унифицированная система регистрации, действующая на всей территории Республики Узбекистан. Данный механизм

функционирует как в офлайн-формате – через сеть центров государственных услуг, так и посредством онлайн-платформы Единого интерактивного портала государственных услуг (my.gov.uz), что соответствует задачам формирования «электронного правительства» и расширения цифрового взаимодействия между населением и государственными структурами.

Существенным нововведением стало сокращение предельного срока регистрации до 10 рабочих дней с момента прибытия лица к месту проживания или временного пребывания, что призвано минимизировать бюрократические издержки и повысить эффективность документооборота. Особо важно отметить перераспределение юридической ответственности, согласно которому обязанность по обеспечению своевременной регистрации возлагается не только на самого гражданина, но и на принимающую сторону, включая собственников и нанимателей жилых помещений.

Кроме того, в законе акцентировано внимание на необходимости соблюдения требований по защите персональных данных, что отражает стремление национального законодательства к гармонизации с международными стандартами в области информационной безопасности и прав человека. Это особенно актуально в условиях активного внедрения цифровых технологий в сферу миграционного и административного учёта.

Модернизация института регистрационного учёта населения в Республике Узбекистан представляет собой качественный переход от устаревших форм административного контроля к современным, ориентированным на права человека, механизмам публичного сервиса. К числу ключевых положительных аспектов можно отнести следующее:

Во-первых, повышение территориальной, процедурной и цифровой доступности государственных услуг. Благодаря внедрению онлайн-сервисов (портал my.gov.uz) и центров, регистрационные услуги стали более доступными, особенно для социально уязвимых групп населения, жителей отдалённых районов и лиц с ограниченными возможностями. Это соответствует международной практике обеспечения равного доступа к административным услугам, закреплённой, в частности, в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/70/125 (2015 г.) об электронном управлении как инструменте устойчивого развития.

Во-вторых, демонтаж разрешительного режима «прописки» и переход к уведомительной модели. В результате реформы ликвидирована практика согласования права проживания с государственными органами, характерная для постсоветского правового наследия. Уведомительный порядок регистрации соответствует статье 12 Международного пакта о гражданских и

политических правах (1966 г.), которая закрепляет право на свободу передвижения и выбор места жительства. Подобные изменения уже были реализованы, например, в Казахстане (Закон от 22 июля 2011 года № 477-IV «О миграции населения»), что позволило повысить мобильность трудовых ресурсов и снизить административную нагрузку на население.

В-третьих, сокращение коррупциогенных факторов и бюрократических издержек. Унификация процедур, цифровая фиксация сроков и онлайн-контроль над регистрацией существенно ограничивают возможности для коррупционного давления со стороны должностных лиц. Автоматизация и унифицированные цифровые интерфейсы (с таймштампами и верификацией через ID-карты) делают вмешательство чиновника в процедуру минимальным, что соответствует требованиям Конвенции ООН против коррупции (2003 г.) и Указу Президента (№ УП-200) Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы противодействия коррупции и повышению эффективности системы общественного контроля за деятельностью государственных органов и организаций от 27.11.2023 г.».

В-четвертых, интеграция в инфраструктуру «электронного правительства». Регистрационная система стала важным элементом цифровой архитектуры управления государственными ресурсами. Она обеспечивает сквозную связность с другими государственными базами данных (налоговая служба, МВД, Минтруда, Минюст, ЗАГС и др.), тем самым способствуя построению модели «единого окна». Аналогичный подход был успешно реализован, например, в Эстонии – через X-Road – национальную платформу межведомственного обмена данными, которая признана эталоном в сфере govtech-решений.

В-пятых, гармонизация с международными стандартами в сфере прав человека и информационной безопасности. Новое законодательство в области регистрации населения ориентировано на соблюдение норм защиты персональных данных и недопущение произвольного вмешательства в частную жизнь граждан, что соответствует статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах. Введение норм о хранении и обработке персональной информации в безопасных информационных системах, с обязательной верификацией доступа и электронной фиксацией операций, отражает движение Узбекистана в сторону европейских стандартов, таких как Общий регламент по защите данных (GDPR, ЕС).

Несмотря на положительные сдвиги, сопровождающие реформирование института регистрации в Республике Узбекистан, в процессе практической реализации выявляется ряд существенных проблемных аспектов, требующих системного анализа и законодательного урегулирования:

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

Во-первых, «цифровой разрыв» в сельских регионах и среди социально уязвимых категорий населения. Одним из ключевых вызовов цифровой трансформации административных процессов остаётся неравномерный уровень доступности интернета и цифровой инфраструктуры в отдалённых и сельских регионах. Низкая степень компьютерной грамотности, особенно среди пожилого населения, лиц с ограниченными возможностями и экономически неблагополучных слоёв общества, приводит к фактической недоступности онлайн-сервисов. Это нарушает принципы социальной справедливости и равенства доступа к государственным услугам, закреплённые в Конституции Республики Узбекистан и ряде международных актов.

Во-вторых, административная нагрузка на собственников жилых помещений. Перераспределение правовой ответственности за своевременную регистрацию на принимающую сторону, включая владельцев и нанимателей жилых помещений, зачастую сопровождается дополнительными финансовыми, временными и организационными издержками. Особенно это актуально в условиях распространённой практики неформальной аренды жилья, когда собственник либо не информирован о своих обязанностях, либо уклоняется от их исполнения, что создаёт риск правовой коллизии и увеличивает долю нерегистрируемых перемещений.

В-третьих, вероятность формализма и злоупотреблений при применении штрафных санкций. В условиях недостаточной регламентации процедур и отсутствия унифицированного механизма обжалования штрафных санкций, существует риск чрезмерно формального подхода со стороны контролирующих органов. Это может повлечь необоснованное привлечение к ответственности, в том числе в случаях добросовестной ошибки со стороны гражданина. Отсутствие градации нарушений и гибкости в их оценке противоречит принципу пропорциональности, закреплённому в административном праве.

В-четвертых, недостаточная защищённость персональных данных в регистрационных системах. Несмотря на наличие норм, регламентирующих защиту персональной информации, на практике отсутствует комплексная система информационной безопасности, охватывающая все уровни обработки данных. Не зафиксированы обязательные процедуры шифрования, двухфакторной аутентификации и независимого аудита доступа к базам. Это создаёт потенциальную угрозу утечки, неправомерного распространения и коммерциализации персональных данных граждан, что противоречит международным стандартам, в частности – Регламенту GDPR Европейского союза.

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

В-пятых, правовая неопределённость при длительном временном проживании. Законодательство не содержит чётких критериев и сроков, по истечении которых временное пребывание должно трансформироваться в постоянное. Это особенно проблематично для студентов, трудовых мигрантов, сезонных рабочих и лиц, находящихся в условиях вынужденного перемещения внутри страны. Такая неопределённость способствует произвольному толкованию норм, затрудняет учёт миграционного движения и создаёт правовую уязвимость соответствующих категорий граждан.

Для повышения эффективности функционирования системы регистрации населения и устранения выявленных проблемных аспектов целесообразно принять комплекс следующих нормативных, институциональных и организационно-технических мер:

Во-первых, разработка подзаконных нормативных актов с чётким нормативным разграничением временной и постоянной регистрации. Целесообразно зафиксировать в подзаконных правовых актах критерии, сроки и юридические последствия временного и постоянного пребывания граждан, особенно в контексте мобильных категорий населения (трудовые мигранты, студенты, внутренне перемещённые лица). Это позволит исключить случаи произвольного толкования и правовой неопределённости.

Во-вторых, упрощение пользовательского интерфейса цифровых сервисов и их адаптация к потребностям граждан с ограниченными цифровыми навыками. Рекомендуется внедрение принципов *universal design*, предусматривающих создание интуитивно понятного интерфейса, наличие голосовых подсказок, визуальных инструкций, а также возможность офлайн-записи на приём через колл-центры и центры гос.услуг. Особое внимание должно быть уделено пожилым людям и лицам с инвалидностью.

В-третьих, организация сети мобильных регистрационных пунктов для отдалённых и труднодоступных территорий. Создание мобильных центров регистрации – на базе транспорта центров гос.услуг или местных администраций – обеспечит доступ к базовым государственным услугам жителям сельских регионов, не имеющим физической возможности посетить стационарные офисы. Данная практика широко используется в Литве, где на базе проекта «Mobili klientų aptarnavimo tarnyba» (Мобильная служба по обслуживанию клиентов) гражданам предоставляются более 100 видов услуг, включая регистрацию места жительства, оформление документов и социальных выплат. По данным Министерства внутренних дел Литовской Республики, в 2021 году мобильные центры обслужили более 20 000 граждан в 57 муниципалитетах страны.

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

Не менее успешно аналогичная модель применяется в Индии, где в рамках программы Mobile Common Services Centers (m-CSC) осуществляются выезды в сельские общины с целью предоставления государственных, финансовых и юридических услуг. Эти центры, интегрированные в проект Digital India, укомплектованы планшетами, спутниковой связью и биометрическим оборудованием, что обеспечивает полную идентификацию и оформление заявлений в полевых условиях.

Применение такой модели позволяет: минимизировать территориальное неравенство; повысить правовую доступность услуг; снизить нагрузку на городские офисы центров гос.услуг; способствовать цифровой инклюзии и формированию доверия к институтам власти в труднодоступных регионах.

В условиях Узбекистана, где значительная часть населения проживает в сельской местности (более 50% по данным Госкомстата, внедрение мобильных пунктов регистрации может стать действенным инструментом реализации принципа равенства в доступе к государственным услугам.

В-четвертых, усиление механизмов обеспечения информационной безопасности персональных данных. Следует внедрить обязательную сертификацию всех цифровых платформ и баз данных, связанных с регистрацией населения, с установлением строгих требований к шифрованию, авторизации, аудиту доступа и резервному хранению информации. Также важно привлекать независимых операторов для проведения регулярного IT-мониторинга в соответствии с международными стандартами (например, ISO/IEC 27001).

В-пятых, установление льготного адаптационного периода без применения санкций в начальный период реализации законодательства. Практика так называемого «переходного окна» широко применяется в странах ОЭСР при внедрении цифровых реформ. На данном этапе целесообразно освободить граждан от административной ответственности за просрочку регистрации, одновременно усилив разъяснительную работу.

В-шестых, проведение широкой правопросветительской кампании при участии махаллинских комитетов, органов самоуправления граждан, средств массовой информации и учреждений образования. Повышение правовой осведомлённости и правовой культуры населения – ключевой фактор успешной реализации реформ. Кампания должна охватывать различные каналы коммуникации: телевидение, радио, соцсети, листовки, тренинги в образовательных учреждениях, информационные сессии в центрах гос.услуг и махаллях.

Принятие Закона Республики Узбекистан от 11 марта 2024 года № ЗРУ-1074 «О порядке регистрации и учёта проживания

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

граждан Республики Узбекистан, иностранных граждан и лиц без гражданства» ознаменовало собой важный этап в трансформации отечественной системы административного учёта населения. Данный нормативный акт органично вписывается в концепцию «Цифрового Узбекистана – 2030» и отражает стратегический курс на формирование сервисно-ориентированной модели государственного управления.

Введение унифицированной и цифровой системы регистрации, интегрированной в архитектуру электронного правительства, не только упрощает доступ граждан к государственным услугам, но и способствует обеспечению ключевых прав и свобод личности, в частности – права на свободу передвижения и выбора места жительства, закреплённого в статье 28 Конституции Республики Узбекистан, а также в международных актах, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 12).

Реформа имеет выраженную антикоррупционную направленность: устранение разрешительного характера «прописки», автоматизация и цифровизация процедур минимизируют субъективный фактор и создают благоприятную правовую среду для снижения административных барьеров и повышения прозрачности государственного управления. Вместе с тем, необходимо учитывать риски, сопровождающие столь масштабную модернизацию. Среди них – «цифровой разрыв», недостаточный уровень правовой грамотности населения, а также уязвимость персональных данных в условиях стремительного роста числа цифровых сервисов.

Кроме того, анализ показал, что успешная реализация положений Закона № ЗРУ-1074 требует уточнения ряда нормативно-правовых положений, особенно в части разграничения временной и постоянной регистрации, процедуры наложения санкций, а также нормативного обеспечения защиты персональной информации. Особую значимость приобретает необходимость внедрения механизмов адаптации уязвимых категорий граждан (пожилых лиц, мигрантов, жителей сельских территорий) к новым цифровым реалиям.

Международная практика показывает, что подобные реформы достигают устойчивого результата лишь при наличии:

– последовательной институциональной поддержки;
– достаточной технической инфраструктуры;
– межведомственного взаимодействия;
– широкой правопросветительской кампании.

Таким образом, Закон № ЗРУ-1074 является не только юридическим, но и социально-политическим инструментом, направленным на модернизацию взаимодействия государства и общества. Его эффективность будет напрямую зависеть от

комплексного подхода к реализации, в том числе – нормативного сопровождения, институционального обеспечения, цифровой инклюзии и соблюдения международных правовых стандартов.

Список использованных литературы:

Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года // Официальный сайт ООН. URL: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

Конституция Республики Узбекистан (в ред. 2023 г.) // Национальная база данных законодательства. URL: https://lex.uz/docs/4032775

Закон Республики Узбекистан от 10 июля 2025 года № ЗРУ-1074 «О регистрации граждан Республики Узбекистан, иностранных граждан, а также лиц без гражданства по месту жительства и месту пребывания» // Национальная база данных законодательства, 11.07.2025 г., № 03/25/1074/П–7896. URL: https://lex.uz/docs/7627952

Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 16 декабря 2015 года. Итоговый документ совещания высокого уровня Генеральной Ассамблеи, посвященного общему обзору хода осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества // https://docs.un.org/ru/A/RES/70/125

https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31038298

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

Указ Президента (№ УП-200) Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы противодействия коррупции и повышению эффективности системы общественного контроля за деятельностью государственных органов и организаций от 27.11.2023 г. // https://lex.uz/docs/6676587

Estonia: X-Road Data Exchange Layer — https://x-road.global

GDPR – Regulation (EU) 2016/679.

Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania. Mobile Service Units — https://vrm.lrv.lt/en/structure-and-contacts/departments/migration-department/mobile-service-units

Government of India, Ministry of Electronics and IT. Mobile CSCs under Digital India programme — https://csc.gov.in/mobile-csc/

Давлат статистика қўмитаси. Ўзбекистон Республикаси аҳолисининг шаҳар ва қишлоқ бўйича тақсимланиши — https://stat.uz/uz/rasmiy-statistika/demography