European Journal of Interdisciplinary Research and Development
Volume- 52 May- 2026
Website: www.ejird.journalspark.org ISSN (E): 2720-5746

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАНЯТОСТИ В ОФИЦИАЛЬНОМ СЕКТОРЕ

Бурханходжаева Хуршида Вахдатовна
И.о. профессора кафедры трудового права ТГЮУ,
кандидат юридических наук
Xurshida1957@gmail.com

Аннотация
В данной статье на основании Послания Президента Республики Узбекистан Ш.М. Мирзиёева Олий Мажлису и народу Узбекистана проведён глубокий и системный анализ правовых основ обеспечения занятости в официальном секторе Республики Узбекистан. На основе официальных данных Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике раскрыты правовые и институциональные причины неформальной занятости. Также разработаны предложения по совершенствованию правовых механизмов расширения официальной занятости.

Ключевые слова: занятость, официальный сектор, трудовое право, трудовой договор, Трудовой кодекс, конституционные гарантии, конвенции МОТ, неформальная экономика, социальная защита, юридическая ответственность, легализация занятости.

Introduction

LEGAL BASIS FOR ENSURING EMPLOYMENT IN THE FORMAL SECTOR

Burkhankhodjaeva Khurshida Vakhdatovna
Acting Professor, Department of Labour Law,
Tashkent State University of Law, Candidate of Legal Sciences (PhD)
Xurshida1957@gmail.com

Abstract
This article provides an in-depth and systematic analysis of the legal basis for ensuring employment in the formal sector of the Republic of Uzbekistan, drawing on the Address of the President of the Republic of Uzbekistan Sh.M. Mirziyoyev to the Oliy Majlis and the people of Uzbekistan. Based on official data from the State Statistics Committee of the Republic of Uzbekistan, the legal and institutional causes of informal employment are revealed. Proposals are also developed for improving the legal mechanisms aimed at expanding formal employment.

Keywords: employment, formal sector, labour law, employment contract, Labour Code, constitutional guarantees, ILO conventions, informal economy, social protection, legal liability, formalization of employment.

Сегодня, в условиях современных глобальных экономических отношений, обеспечение занятости населения и правовое регулирование трудовых отношений являются одним из важнейших направлений социальной политики государства. В последние годы в Узбекистане осуществляются масштабные реформы, направленные на либерализацию трудовых отношений, балансирование прав работодателей и работников, а также сокращение неформальных трудовых отношений. В частности, в Послании Президента Республики Узбекистан Ш.М. Мирзиёева Олий Мажлису и народу Узбекистана от 26 декабря 2025 года в качестве одного из приоритетных направлений и ключевых факторов экономического роста определены повышение официальной занятости населения, развитие цифрового рынка труда, обеспечение прозрачности трудовых отношений и повышение производительности труда.

Принятая 30 апреля 2023 года путём всенародного референдума новая Конституция нашей страны впервые официально признала Узбекистан «социальным государством». Это возлагает на государство обязанность обеспечивать гражданам определённый минимальный уровень социального благополучия. Одним из важных показателей минимального социального благополучия гражданина является именно официальная занятость населения. Ведь обеспеченность гражданина работой в официальном секторе означает не просто наличие рабочего места, но и наличие у него стабильного дохода, гарантированных льгот, обусловленных заключением трудового договора, определённых гарантий через медицинское страхование, а также права на пенсионное обеспечение. Однако статус «официального» не возникает сам по себе — он формируется через установленный государством порядок, систему регистрации, договорные отношения и механизмы ответственности, обеспечивающие их исполнение. Именно поэтому правовое обеспечение официальной занятости является одной из наиболее актуальных проблем сегодняшнего дня.

По данным Государственного комитета по статистике, общий уровень занятости за последние десять лет стабильно растёт: если в 2020 году он составлял 66,0 процента, то к 2025 году достиг 70,5 процента [1]. Однако нельзя оставлять без внимания тот факт, что за этой цифрой скрывается ещё одна реальность. Согласно опубликованным в прессе данным, по состоянию на 1 августа 2025 года из 14,6 млн занятого населения более 8 млн человек (55%) трудятся в официальном секторе, оставшиеся 4,8 млн (33%) работают неформально, ещё 1,8 млн граждан Узбекистана (12%) трудятся за рубежом [2]. Иными словами, почти половина занятого населения остаётся вне защиты, предоставляемой трудовым законодательством. Следовательно, социальная функция государства реализуется через систему законодательства, которая, в свою очередь, закрепляет минимальные стандарты, позволяющие каждому человеку эффективно реализовать свои трудовые способности.

В статье 42 Конституции Республики Узбекистан гарантируется, что «каждый имеет право на достойный труд, на свободный выбор профессии и рода деятельности, на работу в благоприятных условиях труда, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на справедливую оплату труда без какой-либо дискриминации и не ниже

установленного минимального размера оплаты труда, а также на защиту от безработицы в порядке, установленном законом».

Правовые, экономические и организационные основы государственной политики в области обеспечения занятости населения определены в Законе «О занятости населения». Указанный Закон охватывает вопросы регулирования рынка труда, реализации права граждан на занятость, предупреждения безработицы и смягчения её последствий.

В статье 4 данного Закона дано понятие занятости, согласно которому: «Занятость — это не запрещённая законодательством деятельность граждан, связанная с удовлетворением их личных и общественных потребностей, приносящая им заработок (трудовой доход)».

В юридической литературе можно встретить случаи, когда в качестве синонима понятия занятости используется понятие «обеспечение работой». В частности, по мнению А. Иноятова, в основе понятия «обеспечение работой» лежит деятельность, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей граждан, не противоречащая требованиям законодательства, приносящая им заработок (трудовой доход) [3].

На наш взгляд, с юридической точки зрения понятия «обеспечение работой» и «занятость» существенно отличаются друг от друга. Обеспечение работой в большей степени относится к системе обязательств, лежащих на государстве, при этом под этим следует понимать правовые обязательства государства и работодателей по созданию рабочих мест и обучению профессиям для реализации права граждан на труд, установленного Конституцией и законами. Невыполнение государством данного обязательства способствует возникновению безработицы, росту неформальной занятости, то есть необеспеченности занятости. Безработица, то есть необеспеченность занятости, служит основанием для приобретения гражданином статуса «безработного» и возникновения права на получение пособия. Однако обязательство «обеспечения работой» при этом остаётся за государством.

«Занятость» же — это реальное состояние осуществления лицом оплачиваемой трудовой деятельности.

Если разграничить эти два понятия по их природе исходя из вышеизложенного, «обеспечение работой» основывается на формуле «обещание – гарантия – обязательство», тогда как «занятость» проявляется в формуле «факт – состояние – статус».

В Конвенции Международной организации труда (МОТ) №122 «О политике в области занятости» 1964 года понятие занятости трактуется как «полная, продуктивная и свободно избранная занятость» (full, productive and freely chosen employment), при этом подчёркивается, что задача государства состоит в гарантировании личности не только рабочего места, но и права на свободный выбор труда [4]. Такой подход даёт основание понимать занятость не просто как экономическую деятельность, а как право личности на свободную реализацию своих трудовых способностей.

Российские учёные К.Н. Гусов и В.Н. Толкунова, характеризуя занятость по своей сути как социально-правовое отношение, отдельно отмечают её двусторонний характер: с одной стороны — удовлетворение лицом своих потребностей через труд, с другой стороны — социальное обязательство государства по обеспечению занятости [5].

О.В. Мацкевич и А.В. Буянова, анализируя данный вопрос, приходят к следующему выводу: «Политика в сфере занятости должна создавать такие условия, при которых каждый желающий работать человек мог бы быть эффективно обеспечен работой на основе свободного выбора вида занятости» [6]. Такой подход теоретически подкрепляет сделанный нами выше вывод о том, что «обеспечение работой» является обязательством государства, а «занятость» — реальным состоянием личности.

В процессе изучения данной темы мы столкнулись с понятиями «официальная занятость» и «неформальная занятость», «официальный сектор» и «неформальный сектор».

Введение понятия «неформальный сектор» в научный оборот связано с именем английского антрополога Кита Харта, который в опубликованной в 1973 году статье, основанной на проведённых им в 1971 году в Гане исследованиях, впервые применил термин «неформальный сектор» для описания приносящей доход неформальной деятельности городского населения, не сумевшего найти официальное рабочее место [7].

В этот же период данное понятие было официально применено и в отчёте МОТ по исследованию, посвящённому Кении, после чего оно превратилось в одну из основных категорий международной трудовой статистики.

В резолюции XV Международной конференции статистиков труда МОТ (1993 год) понятие «занятость в неформальном секторе» определено на основе критерия предприятия (хозяйственной единицы) — то есть как занятость в мелких хозяйственных единицах, не имеющих статуса юридического лица и не ведущих официальный бухгалтерский учёт [8]. Однако на практике можно встретить лиц, работающих неформально (например, на основе устной договорённости, без трудового договора) и в официальных предприятиях. Именно поэтому XVII Международная конференция статистиков труда МОТ (2003 год) ввела новое, более широкое понятие «неформальная занятость» — при этом критерием служит уже не предприятие, а само рабочее место (трудовое отношение). Согласно этой классификации, если трудовое отношение работника фактически не охвачено национальным трудовым законодательством, подоходным налогом и системой социальной защиты, то независимо от того, осуществляет ли он деятельность в официальном или неформальном секторе, он считается занятым на неформальном рабочем месте [9].

С этой точки зрения «официальную занятость» можно охарактеризовать через следующие четыре признака: 1) наличие письменного трудового договора или приравненного к нему документа; 2) официальное налогообложение дохода; 3) охват системой социального страхования (пенсионное, медицинское страхование, пособия по временной нетрудоспособности); 4) наличие возможности пользоваться всеми гарантиями, предусмотренными трудовым законодательством (рабочее время, отдых,

охрана труда). «Неформальная занятость» же характеризуется именно отсутствием одного или всех этих признаков, что приводит к тому, что лицо остаётся без правовой защиты.

Важнейшим международным документом в области борьбы с неформальной занятостью и стимулирования перехода к официальной занятости является Рекомендация МОТ №204 «О переходе от неформальной к формальной экономике», принятая на 104-й сессии 12 июня 2015 года. Это первый международный трудовой стандарт, специально посвящённый проблеме неформальной экономики, в котором государствам рекомендуется комплексно совершенствовать правовые и политические основы, политику обеспечения занятости, меры социальной защиты и механизмы контроля для обеспечения перехода от неформальной к официальной занятости [10]. Кроме того, в статье 23 «Всеобщей декларации прав человека» закреплено право каждого человека на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также на защиту от безработицы, тогда как в статьях 6 и 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах определены обязательства государств по достижению полной занятости и обеспечению справедливых условий труда [11]. Задачи по расширению официальной занятости, определённые в Послании Президента Республики Узбекистан от 26 декабря 2025 года, по сути, могут быть оценены как выражение реализации именно этих международных стандартов применительно к национальным условиям.

Здесь следует подчеркнуть, что приведённый выше теоретико-правовой анализ по своей сути тесно связан с практическими задачами, определёнными государством. В Послании Президента Республики Узбекистан Олий Мажлису и народу от 26 декабря 2025 года вопрос расширения официальной занятости обозначен как отдельное приоритетное направление [12]. В Послании отмечается, что в 2026 году будет осуществлён коренной перелом в сокращении теневой экономики: в результате принятых мер доля ненаблюдаемой экономики уже снижена с 45–50 процентов до 28 процентов, а в течение ближайших пяти лет планируется сократить этот показатель ещё вдвое. Именно в качестве правового результата данного процесса определена задача довести численность занятого в официальном секторе населения с нынешних 8,5 миллиона до 14 миллионов человек. Эти цифры, прежде всего, тесно связаны с приведёнными выше статистическими показателями — почти треть занятого населения осуществляет деятельность в неформальном секторе, — что свидетельствует о наличии последовательной государственной политики, направленной на решение данной проблемы.

Анализируя с правовой точки зрения задачи, определённые в Послании, можно выделить несколько конкретных правовых и институциональных механизмов расширения официальной занятости.

Во-первых, цифровизация системы контроля и отчётности. В частности, начиная с 2026 года предусмотрен поэтапный перевод всех коммунальных платежей и государственных услуг, продажи топлива, алкогольной и табачной продукции, а также сделок с автомобилями и недвижимостью на безналичную форму оплаты. Такая мера,

с одной стороны, способствует прозрачности доходов граждан и предпринимателей, с другой стороны, делает экономически невыгодным для работодателей привлечение официально не зарегистрированных работников, тем самым косвенно стимулируя официальную занятость.

Во-вторых, в целях обеспечения объективности и законности контрольно-проверочной деятельности вводится обязательное использование средств видеонаблюдения («боди-камер») при проведении 17 видов проверок, включая налоговые, таможенные, санитарно-эпидемиологические, стандартизационные, строительные проверки и проверки пожарной безопасности. Данный механизм служит предотвращению злоупотреблений полномочиями со стороны контролирующих органов, тем самым повышая доверие предпринимателей к ведению официальной деятельности.

В-третьих, для предпринимателей, желающих добровольно выйти из «теневой» экономики, предусмотрена организация бесплатных программ обучения по ведению бухгалтерской, статистической и налоговой отчётности. Такой подход является примером правовой политики, основанной не только на мерах наказания в отношении субъектов, осуществляющих неформальную деятельность, но и на оказании им практической помощи в переходе к официальному статусу.

В-четвёртых, коренным образом обновляется и институциональная архитектура рынка труда. Как отмечено в Послании, рынок труда нашей страны должен функционировать как единый механизм, объединяющий профессию, квалификацию, технологии и образование. В этом направлении создаётся цифровая экосистема, выполняющая функцию моста между выпускниками вузов и работодателями, — в ней в режиме онлайн отражаются данные об академических показателях студентов и вакансиях на предприятиях. Кроме того, предусмотрены льготные кредиты, дополнительные баллы в рейтинге предпринимательства для предприятий, эффективно организовавших обучение на основе системы «дуального образования», а также продление ещё на три года льготы по социальному налогу для предприятий, трудоустраивающих выпускников техникумов. Подобные стимулирующие правовые и финансовые механизмы побуждают работодателей принимать на работу молодых специалистов именно на основе официального трудового договора.

С этой точки зрения выдвинутый в Послании лозунг «Честный труд — залог спокойной жизни и процветающего общества» по своей сути имеет правовое содержание, направленное на возведение вступления граждан в официальные трудовые отношения не только в экономический интерес, но и в общенациональную правовую и нравственную ценность.

Для полной реализации указанных задач, на наш взгляд, действующее законодательство необходимо совершенствовать по следующим направлениям:

во-первых, закрепить в Законе «О занятости населения» чёткую систему правовых и финансовых льгот, стимулирующих процесс перехода от неформальной занятости к официальной;

во-вторых, усилить меры ответственности работодателей за невыполнение обязанности по заключению письменного трудового договора с работниками;

в-третьих, принять специальный нормативно-правовой акт, регулирующий деятельность платформ цифрового рынка труда.

Проведённый анализ показывает, что обеспечение занятости в официальном секторе является проблемой, имеющей не только экономическое, но и глубокое правовое содержание. Соотношение понятий «занятость» и «обеспечение работой», различия в их правовой природе чётко определяют пределы обязательств государства в данной сфере.

Хотя конституционные гарантии и нормы, закреплённые в Законе «О занятости населения», составляют правовую основу официальной занятости, на практике более трети занятого населения по-прежнему осуществляет деятельность в неформальном секторе, что оставляет их вне социальной защиты, гарантируемой трудовым законодательством.

Задачи, определённые в Послании Президента от 26 декабря 2025 года — доведение численности занятого в официальном секторе населения с 8,5 миллиона до 14 миллионов человек, сокращение доли теневой экономики ещё в два раза, расширение безналичных расчётов, цифровизация системы контроля, а также создание цифровой экосистемы между сферой образования и рынком труда, — являются практическим выражением последовательной государственной политики, направленной на решение данной проблемы. Вместе с тем достижение поставленных целей может быть реализовано не только организационно-экономическими мерами, но и посредством совершенствованных правовых механизмов, закрепляющих их.

В связи с этим, на наш взгляд, включение в Закон «О занятости населения» и Трудовой кодекс чёткой системы льгот, стимулирующих переход от неформальной занятости к официальной, усиление мер ответственности работодателей, а также норм, регулирующих отношения в сфере цифрового рынка труда, служит важным условием формирования в Узбекистане устойчивой, правовой и социально справедливой системы занятости.

Список литературы

1. Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису и народу Узбекистана. – 26 декабря 2025 г. https://president.uz/oz/lists/view/8834
2. Конституция Республики Узбекистан. Национальная база данных законодательства, 01.05.2023 г., №03/23/837/0241.
3. Закон Республики Узбекистан «О занятости населения». Национальная база данных законодательства, 17.04.2026 г., №03/26/1129/0375.
4. Трудовой кодекс Республики Узбекистан. Национальная база данных законодательства, 11.06.2026 г., №03/06/1150/0587.
5. Иноятов А. Трудовое право Республики Узбекистан: учебник. – Ташкент: Издательский дом «Мир экономики и права», 2002. – С. 97.
6. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: учебник. – М.: Проспект, 2008.
7. Мацкевич О.В. Трудовое право: учебник для бакалавриата / О.В. Мацкевич, А.Н. Приженникова, А.В. Буянова. — М.: Прометей, 2022.

8. Standing G. The Precariat: The New Dangerous Class. – London: Bloomsbury Academic, 2011.
9. Hart K. Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana // The Journal of Modern African Studies. – 1973. – Vol. 11, No. 3. – P. 61–89.
10. ILO. Employment Policy Convention, 1964 (No. 122). – Geneva: International Labour Office, 1964.
11. ILO. Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, adopted by the 15th International Conference of Labour Statisticians. – Geneva, 1993.
12. ILO. Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, adopted by the 17th International Conference of Labour Statisticians. – Geneva, 2003.
13. ILO. Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204), adopted at the 104th Session of the International Labour Conference. – Geneva, 2015.
14. Всеобщая декларация прав человека. https://lex.uz/docs/7338189
15. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. https://lex.uz/docs/2686000
16. Официальные данные Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике. – https://siat.stat.uz/data/1311/?lang=uzc
17. За восемь месяцев в Узбекистане обеспечена занятость 5 млн человек — президент – Новости Узбекистана – Gazeta. https://www.gazeta.uz/ru/2025/08/29/employment/