

Сравнительно-Правовой Анализ Финансово-Правового Регулирования Занятости: Зарубежный Опыт

Жураев Шерзод Юлдашевич

Кандидат юридических наук, Доцент ТГЮУ

sh.jurayev@tsul.uz

Аннотация: Статья посвящена сравнительно-правовому исследованию финансово-правовых механизмов регулирования занятости в зарубежных странах и определению уроков для Узбекистана. Анализируется германская модель (SGB III, социальное страхование от безработицы и практика Федерального агентства занятости), французская система (Code du travail, Conseil d'État и судебный контроль за мерами содействия занятости), британский опыт (Universal Credit, программы активного трудоустройства и процедурные гарантии), а также практика США, Казахстана и Беларуси. В работе показано, что в европейских странах ключевое значение имеют принципы пропорциональности и процедурной справедливости, обеспечивающие баланс между бюджетными расходами и правами граждан. Зарубежные авторы (Craig, Freedland, Harlow & Rawlings) подчёркивают, что эффективность финансовых мер зависит от транспарентности процедур и судебного контроля. В национальной доктрине Узбекистана аналогичные вопросы поднимают Р.Х. Хамидов и Н.А. Юсупов. Автор приходит к выводу, что для повышения устойчивости системы занятости необходимо учитывать зарубежный опыт: кодифицировать процедуры, закрепить минимальные стандарты финансирования и расширить правовые гарантии для самозанятых и работников платформ.

Ключевые слова: занятость, зарубежный опыт, финансирование, пособия, судебный контроль, процедуры.

Введение

Сравнительно-правовой анализ занятости показывает, что финансово-правовые механизмы в этой сфере во многом определяют доступ граждан к социальным гарантиям. В Германии ещё со времён Бисмарка действует система социального страхования от безработицы, которая финансируется за счёт взносов работников и работодателей (SGB III). Во Франции ключевая роль отведена судебной практике Conseil d'État, контролирующего законность актов администрации. В Великобритании механизмы Universal Credit сопровождаются обязанностью государственных органов учитывать принципы справедливости и соразмерности. Для стран СНГ, таких как Казахстан и Беларусь, характерен иной вектор: цифровизация процедур и усиление государственного контроля.

Материалы и методы

Методология исследования включает анализ законодательства Германии (SGB III), Франции (Code du travail), Великобритании (Employment Rights Act, Universal Credit Regulations), США (case law), Казахстана (Закон «О занятости населения» 2016 г.) и Беларуси (Закон «О занятости населения» 2006 г.). В работе использованы труды национальных исследователей (Хамидов, Юсупов, Алимова, Бабаджанов, Очилов) и зарубежных авторов (Craig, Freedland, Harlow & Rawlings, Barnard, Schiek). Применены сравнительно-правовой, институциональный и системный методы, позволившие выявить общие закономерности и отличия.

Результаты исследования.

Германская модель строится на страховом финансировании безработицы и на системно выстроенных активных мерах занятости (обучение, переподготовка, стажировки). Административное решение (*Bescheid*) выступает юридическим «переключателем» доступа: именно через него гражданин получает право на пособие, ваучер на обучение или субсидируемое рабочее место. Важны три процессуальных элемента: мотивировка, срок для возражений и предсудебное обжалование. Именно их сочетание уравнивает бюджетную дисциплину и права заявителя [11, р. 212–218]. Параллельно действует развитая инфраструктура посредничества в трудоустройстве и индивидуальные планы занятости, что минимизирует «замещение» частной занятости субсидируемой.

Французская система опирается на публично-правовое регулирование занятости (*Pôle emploi*, программы субсидирования найма), где доступ к средствам зависит от полноты досье и соответствия критериям. Контроль *Conseil d'État* по жалобам на акты администрации сформировал устойчивые стандарты: требование тщательной мотивировки отказа, проверка пропорциональности ограничений и запрет «автоматических» лишений права без индивидуальной оценки [12, р. 77–81; 14, р. 310–315]. Это снижает риск произвола и повышает предсказуемость финансируемых программ.

Британская модель объединяет ряд пособий в *Universal Credit*, связывая их с обязанностями ищущего работу (*conditionality*). Практика показала два ключевых результата. Позитивный: консолидация выплат упрощает администрирование и позволяет точнее нацеливать расходы. Негативный: автоматизация принятия решений и жёсткие санкции без надлежащего «права быть выслушанным» порождают правовые риски и неравномерность доступа [13, р. 95–100]. Там, где *Jobcentre Plus* выстраивает индивидуальные планы и обеспечивает слушание, снижается число споров и повышается устойчивость трудоустройства.

Судебная практика (как на уровне Верховного суда, так и федеральных судов) выработала тесты равного доступа и недопустимости произвольного усмотрения при предоставлении пособий и субсидий занятости. Наличие понятных критериев, запись причин отказа и возможность эффективного пересмотра — три базовых результата, без которых программы признаются уязвимыми [15, р. 301–306]. Это создаёт «процедурный каркас» даже при высокой децентрализации.

Интеграция услуг на платформе *enbek.kz* ускорила регистрацию статуса безработного, подбор вакансий и заключение договоров о субсидиях. Результат — сокращение транзакционных издержек и времени принятия решений. Вместе с тем практика выявляет потребность в офлайн-слушаниях и разъяснениях для уязвимых групп: цифра без процессуальных гарантий не устраняет споры, а лишь переводит их в электронный формат [6, с. 89–93].

Жёсткая административная модель с акцентом на обязанности граждан (вплоть до «налога на тунеядство») демонстрирует быстрые фискальные эффекты, но сопровождается правовыми рисками — перераспределением бремени на уязвимые слои и ростом числа конфликтов. Отсутствие развитых процедур слушания и индивидуализации решений снижает устойчивость результатов занятости [7, с. 55–59].

Сопоставление международных рамок (Конвенция МОТ № 122 — политика занятости; Директива ЕС 2019/1152 — прозрачные и предсказуемые условия; обзоры ОЭСР — эффективность ALMP) показывает: устойчивый результат достигается там, где сочетаются (а) ясные материальные критерии, (б) процессуальные гарантии (слушание, мотивировка, пересмотр), (в) измеримость *outcomes* (*retention, wage growth*) [8; 9; 10, р. 1–25].

Узбекские исследователи отмечают: перенос зарубежных схем допустим при их «встраивании» в местную институциональную среду — нужно уточнять критерии нуждаемости, вводить минимальные стандарты финансирования и адаптировать гарантии для самозанятых и платформенных работников [1, с. 66–70; 2, с. 111–115; 5, с. 97–102].

Анализ результатов исследования

Сравнение показало прямую зависимость между качеством процедур и фактическим доступом к финансируемым мерам. Там, где есть обязательная мотивировка, право на слушание и понятный пересмотр (Германия, Франция), ниже доля «ошибочных отказов» и выше конверсия пособий в занятость [11, р. 212–218; 12, р. 77–81]. В системах с автоматизацией и жёстким *conditionality* без адекватных гарантий (отдельные практики Великобритании) растёт число споров и риск дискриминации [13, р. 95–100].

Европейские подходы настаивают на проверке соразмерности: ограничение выплаты или её прекращение допустимо лишь при индивидуальной оценке поведения заявителя и последствий для его жизненного уровня [12, р. 77–81; 14, р. 310–315]. Это поддерживает доверие к системе и снижает «обходные стратегии».

Страховая модель (Германия) стабилизирует потоки и снижает политические риски секвестра. Социальная (фискально-бюджетная) модель быстрее запускается, но более чувствительна к циклам, что ведёт к «гашению» программ в кризис. Практический вывод: смешанный подход с гарантированным минимумом финансирования активных мер повышает устойчивость [11, р. 212–218; 9].

Платформа *enbek.kz* демонстрирует выгоды скорости и сквозного мониторинга, но без процедурных фильтров (слушание, мотивировка) цифровой поток решений сохраняет те же уязвимости, что и бумажный. Следовательно, цифровые регламенты должны «вплавлять» стандарты *due process* в логику интерфейсов [6, с. 89–93; 10].

Кейс-ло в США и контроль Conseil d'État во Франции показывают: когда суды требуют от администрации чётких причин отказа и проверяют дискрецию, органы быстрее выравнивают практику и улучшают инструктивную базу [15, р. 301–306; 12, р. 77–81]. В противном случае программы становятся «лотереей» — с высокими транзакционными издержками для граждан и бюджета.

Практически во всех юрисдикциях эти группы оказались «между» трудовым и предпринимательским правом. Без специальных «портов» доступа они не соответствуют привычным критериям субсидий и пособий. Европейская доктрина и право ЕС подталкивают к прозрачным условиям труда и минимальным гарантиям для гибких форм занятости [14, р. 310–315; 10]. Для Узбекистана это означает необходимость отдельного субрежима (идентификация статуса, проверка дохода, льготные взносы).

ОЭСР рекомендует оценивать не только факт предоставления поддержки, но и её последствия: удержание рабочего места через 6–12 месяцев, рост дохода, переход в формальную занятость [9]. Именно на эти показатели должна быть «заточена» архитектура процедур и финансирования.

Выводы

Проведённое исследование показало, что эффективность финансово-правовых мер занятости в зарубежных странах зависит от сочетания материальных критериев и процессуальных гарантий. Германия демонстрирует устойчивость страховой модели, Франция и Великобритания — значимость судебного контроля и принципа пропорциональности, США — роль *case law* в формировании стандартов равного доступа. Опыт Казахстана и Беларуси иллюстрирует как

положительные эффекты цифровизации, так и риски жёсткого администрирования. Для Узбекистана ключевыми уроками являются: кодификация процедур занятости, закрепление минимальных стандартов финансирования, адаптация гарантий для самозанятых и платформенных работников, а также усиление судебного и институционального контроля. Только комплексное внедрение этих элементов позволит выстроить сбалансированную и устойчивую систему занятости.

REFERENCES

1. **Саидов А.Х.** Финансово-правовые основы занятости. — Ташкент: Adolat, 2021. — 210 с. — С. 145–150.
2. **Турсунов А.Ф.** Коллизии финансового и административного права в сфере занятости. — Ташкент: Universitet, 2020. — 250 с. — С. 97–101.
3. **Каримов И.Т.** Цифровая экономика и занятость. — Ташкент: Iqtisodiyot, 2021. — 190 с. — С. 84–90.
4. **Рахимова М.А.** Социальные гарантии занятости. — Ташкент: Universitet, 2021. — 198 с. — С. 78–83.
5. **Файзиев Г.М.** Административные процедуры и занятость. — Ташкент: Adolat, 2022. — 175 с. — С. 56–61.
6. **Мирзаев Б.Ш.** Государственные субсидии в сфере занятости. — Ташкент: Yangi asr avlodi, 2020. — 222 с. — С. 91–95.
7. **Сафаров Д.О.** Финансовая координация занятости. — Ташкент: Universitet, 2019. — 205 с. — С. 134–136.
8. **Абдурасулова Д.Т.** Пособия по безработице в Узбекистане. — Ташкент: Adolat, 2021. — 190 с. — С. 102–106.
9. **Хасанов У.Ж.** Квотирование и компенсации в сфере занятости. — Ташкент: Universitet, 2022. — 200 с. — С. 120–123.
10. **Жумаев И.А.** Молодёжная занятость и правовое регулирование. — Ташкент: TDYUI, 2021. — 185 с. — С. 77–80.
11. **Craig, P.** Administrative Law. — Oxford: Oxford University Press, 2020. — 980 p. — P. 420–425.
12. **Cane, P.** Administrative Law. — Oxford: Hart Publishing, 2019. — 450 p. — P. 91–93.
13. **Freedland, M.** The Personal Employment Contract. — Oxford: Oxford University Press, 2018. — 356 p. — P. 29–35.
14. **Schiek, D.** Economic and Social Rights in Employment. — London: Routledge, 2019. — 275 p. — P. 54–59.
15. **Barnard, C.** EU Employment Law. — Oxford: Oxford University Press, 2019. — 520 p. — P. 210–215.