

Дуйсенов Э.Э., Пазылов Н.А.

**К ВОПРОСУ О ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЯХ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРУДОВЫХ ПРАВАХ ГРАЖДАН
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

E.E. Duisenov, N.A. Pazylov

**ON THE PROBLEM OF POLITICAL AND LEGAL LEGAL GUARANTEES
LABOR RIGHTS THE KYRGYZ REPUBLIC CITIZENS**

УДК: 329/19

В статье дан анализ политико-правовых гарантий обеспечения законодательства о трудовых правах граждан Кыргызской Республики. В законодательстве понятие «защита права» носит абстрактный характер и означает возможность государства, его органов защитить те или иные права, не конкретизируя, идет ли речь о защите нарушенных прав или о гарантиях, формах реализации каких-либо еще не нарушенных прав.

The article analyzes the political and legal guarantees of legislation on labor rights of citizens of the Kyrgyz Republic. The law concept of "protection of rights" is abstract and is an opportunity to state, its agencies to protect certain rights, without specifying, whether it is the protection of violated rights or safeguards, the modalities of implementing any further non-infringement.

Термин «защита права» применяется в различных смыслах, как в законодательстве, так и в научной литературе [2, с. 14].

В законодательстве понятие «защита права» носит в большей степени абстрактный характер и означает возможность государства, его органов защитить те или иные права, не конкретизируя, идет ли речь о защите нарушенных прав или о гарантиях, формах реализации каких-либо еще не нарушенных прав [3, с. 127]. Отдельные законодательные акты констатируют, какие конкретные права они защищают. Например, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О профессиональных союзах» профсоюзы должны защищать социально-трудовые права и интересы работников.

В юридической литературе различаются защита и охрана субъективного права. Ряд исследователей считает, что ни в трудовом законодательстве, ни в науке проблема защиты трудовых прав практически мало разработана [4, с. 38].

Следует констатировать, что трудовое законодательство не перечисляет способы защиты прав в сфере труда. Однако это не может означать их отсутствия. Так, к способам защиты трудовых прав можно отнести восстановление на работе, объявление забастовки и некоторые другие.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики (2010г.) каждый вправе защищать свои права всеми способами, не запрещенными законом [1]. ГК КР устанавливает возможность самозащиты предоставленных законом прав. При этом в ГК КР указано на то, что эти меры должны быть соразмерны нарушению и не должны выходить за пределы

действий, необходимых для его пресечения. По аналогии, как это предусмотрено ГПК КР, данное правило применимо и к трудовым отношениям. В частности, работник, не получающий своевременно заработную плату, вправе отказаться от выполнения трудовой функции. Возможно, такая мера прекратит допущенные работодателем нарушения трудовых прав. Ведь в Кыргызской Республике нашла законодательное закрепление норма - обязанность работодателя выплачивать работнику заработную плату. Вполне вероятно, что работник в период отказа выполнять неоплачиваемую работу будет зарабатывать необходимые для жизни средства где-то еще. Кстати, по данному вопросу имеются и положительные для работника примеры из судебной практики. Так, Верховный Суд КР в одном из своих определений указал, что никто не может заставить работника трудиться бесплатно, и действия работников, отказавшихся от выполнения трудовых функций в качестве ответной меры в связи с неполучением заработной платы, признаны законными.

Общезвестно, что забастовки и митинги относят к формам самозащиты граждан от злоупотребления правом со стороны государства. Однако достаточной регламентации этого способа защиты интересов работника в законодательстве нет. Между тем, говоря о возможности самозащиты трудовых прав, необходимо отметить, что спор по поводу соразмерности указанных действий может стать предметом рассмотрения в комиссии по трудовым спорам или в суде.

В сложившейся экономической ситуации в Кыргызской Республике работники не рискуют открыто защищать свои права, вступать в конфликт с работодателем. Поэтому нередко пострадавшему выгоднее отказаться от реализации предоставленных законом прав, чем вступать в спор.

Любое обращение работника в суд (например, о восстановлении на работе, оплате вынужденного прогула) рассматривается работодателем как нежелательное и ненормальное явление, и чаще всего такой человек преследуется, а затем по любым основаниям увольняется с работы.

Тезис о равенстве сторон трудового договора справедливо подвергался критике многими авторами. Отношения между ними фактически строятся на основе подчинения работника работодателю. В этих условиях необходима эффективная система юридических гарантий, обеспечивающих защиту прав и

интересов наемных работников от неправомерных действий работодателей. По этой же причине допускается широкое, чем в других сферах, вмешательство государства в отношения наемного труда. Работник заинтересован в том, чтобы органы надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства устраняли нарушения по собственной инициативе. Однако правовые предпосылки для их самостоятельных инициативных действий по защите работников отсутствуют [4, с. 39].

Обращает на себя внимание и факт того, что при незаконных увольнениях потерпевшие не всегда обращаются в суд с иском о восстановлении на работе. Возможно было бы, установить такой порядок – вместо восстановления на работе уволенному выплачивается денежная компенсация за ее потерю. Тогда незаконно уволенные будут чаще обращаться в суд, что, в свою очередь, заставит работодателя соблюдать их права [5, с. 78].

В числе правовых средств, выражающих государственную защиту прав и свобод человека, важное место занимает реальная юридическая ответственность должностных лиц за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей (или бездействие). Полагаем целесообразным проводить регулярные обобщения практики контроля за соблюдением трудовых прав. Их результаты должны в обязательном порядке доводиться до законодателя. Ведь последнему необходимо принимать меры, направленные на устранение препятствий на пути реализации норм с отрицательным правоприменительным балансом.

Реализуя конституционное право на судебную защиту, человек обращается за помощью к правосудию. Усиление правозащитной функции судов требует расширения их компетенции, внесения необходимых изменений в действующее законодательство, совершенствования судебной системы и судебных процедур [3, с. 271].

Начиная с 1995 г. суд освободил от обязанности сбора доказательств по делу, бремя доказывания целиком ложится на стороны. Состязательность с новым ее содержанием фактически обеспечивает защиту той стороны, которая в состоянии обратиться за помощью к дорогостоящему адвокату.

Зачастую, производство по гражданскому делу (трудовому спору) часто затягивается либо исполнения вынесенного и вступившего в законную силу судебного решения приходится ждать длительное время. Поэтому приходится признать, что правосудие в Кыргызстане во многих случаях не достигает своей конечной цели, что требует действенных мер, обеспечивающих реальную защиту прав человека.

Для осуществления в полном объеме конституционного права на судебную защиту необходимо *создать специализированные трудовые суды. Такая институционализация трудовых споров, по нашему мнению, позволит сократить сроки рассмотрения*

дел и восстановления нарушенных прав, устранить множественность юрисдикционных органов по разрешению трудовых споров, усовершенствовать правовой механизм реального и быстрого исполнения судебных решений. В соответствующем Законе о трудовых судах необходимо в качестве принципа – закрепить активное участие суда в сборе доказательств, так как равенство сторон трудового отношения весьма условно. Создание таких судов актуально в связи с усилением роли локальных актов, регулирующих трудовые отношения. Трудовой Кодекс КР установил, что условия договоров о труде, ухудшающие положение работников по сравнению с действующим законодательством, являются недействительными. Однако законодатель не называет, какой орган должен принять такое решение. Представляется, что трудовые суды могут быть наделены соответствующими полномочиями.

Следует согласиться с мнением, что при совершенствовании процессуального и трудового законодательства в Кыргызстане целесообразно с учетом опыта зарубежных стран предусмотреть норму о том, что слушания в суде по трудовым делам могут начинаться лишь после того, как завершится примирительная процедура, цель которой – прийти к мировому соглашению [6, с. 35–36].

Как известно, нормами ТК КР закреплена норма, что трудовой спор подлежит рассмотрению в комиссии по трудовым спорам, если работник не урегулировал разногласия при непосредственных переговорах с администрацией. Но процедура обязательных предварительных переговоров не отражена ни в одном правовом акте.

Основным инструментом защиты трудовых прав есть трудовое законодательство, которое должно соответствовать Конституции КР и международным нормам.

Действующее национальное законодательство в сфере трудовых отношений, пытается защитить лишь отдельные категории лиц, которые наиболее значимы для государства (госслужащих, несовершеннолетних, инвалидов, беременных женщин, женщин-матерей и т.д.). Однако сегодня в стране сложилась ситуация, требующая законодательного регулирования защищенности прав и свобод всего населения.

Несмотря на внесенные дополнения и изменения, ТК все еще не соответствует реально существующим экономическим отношениям, не располагает эффективными и реальными методами защиты прав работников.

В отечественной экономике сложилось два правовых режима регулирования трудовых отношений:

- писанное трудовое право для бюджетных организаций;
- «обыденное» право для нового коммерческого сектора. Проанализируем данный круг проблем. Так, если в бюджетных организациях ТК КР еще как-то

соблюдается, то в новом коммерческом секторе он просто не работает. На предприятиях малого и среднего бизнеса распространены гражданско-правовые отношения, так как это удобно работодателю (нет необходимости соблюдать минимум гарантий, установленных в трудовом законодательстве).

Вместе с тем, рост числа малых и средних предприятий обостряет проблему защиты законных прав наемных работников. На этих предприятиях обычно не создаются профсоюзные организации, не избираются комиссии по трудовым спорам, т.е. отсутствуют органы, которые должны представлять и защищать интересы работников. Юридическая незащищенность и правовая неосведомленность заставляет людей принимать любые условия «хозяина». Число кабальных договоров растет, а значит, растет и число социально незащищенных работников. Поэтому объективная потребность в существовании специализированного трудового законодательства сохраняется и даже становится еще более актуальной.

Развитие теории в области занятости, разработка новых концепций создают теоретическую основу для практического решения имеющихся проблем. Исходным показателем для анализа занятости является уровень экономической активности населения, т.е. доля экономически активного населения в общей численности населения или трудовых ресурсов. Кроме того, используется целая система показателей, отражающих социальную и экономическую эффективность занятости [7, с. 22].

Системообразующим компонентом являются критерии занятости, которые можно классифицировать, исходя из:

- отношений собственности на факторы производства;
- принадлежности к сфере экономики;
- способа организации трудовой деятельности;
- возрастного и гендерного признака;
- наличия или отсутствия социальных гарантий со стороны работодателя;
- результата сложившихся отношений занятости и условий труда;
- традиционности или альтернативности отношений занятости [7, с. 23].

Выделенные критерии и их диффузия позволили кыргызстанскому исследователю Савиной С.Е. сгруппировать, систематизировать и охарактеризовать систему сложившихся форм занятости, которые переплетаются и взаимно дополняются. К таким формам, по мнению указанного автора, можно отнести следующие:

- наемный и не наемный труд;
- занятость в трудовом коллективе и самозанятость,
- молодежная занятость и лиц предпенсионного возраста,
- мужская и женская занятость [7, с. 21].

Различают также полную, продуктивную и

свободно избранную занятость, неполную, частичную, первичную и вторичную, рациональную и нерациональную, формальную и неформальную занятость и др.

Выявленные формы занятости находят свое концентрированное и диверсифицированное выражение в городах, где существуют все виды человеческой деятельности.

Происходящие структурные сдвиги в мировом хозяйстве приводят к пересмотру сложившихся форм использования рабочей силы и трудовых отношений. В частности, увеличилось использование нетрадиционных форм занятости, частичной и временной. Это позволяет с наименьшими издержками регулировать уровень занятости на предприятиях в зависимости от спроса. Во многих развивающихся странах различные формы занятости нередко скрывают безработицу. Следует отметить и тот факт, что каждый работник может быть одновременно задействован в нескольких формах занятости, что обусловлено степенью эффективности занятости [7, с. 24].

В Кыргызстане исследуются и переосмысливаются концептуальные основы, принципы и модели решения проблем занятости с целью выработки собственной концепции, отвечающей новому этапу переходного периода реформирования экономики страны с учетом национальных особенностей.

Занятость населения имеет двойное значение:

- это основной источник дохода для работающих граждан, позволяющий обеспечить достойную жизнь и благосостояние их семей,
- это источник увеличения богатства страны, уменьшения ее зависимости от внешних факторов, расширения возможностей и роста экономической безопасности.

Следовательно, в решении проблемы занятости центральное место занимает стимулирование роста спроса на рабочую силу, для чего важно направлять больше инвестиционных ресурсов на образование, науку, совершенствование инфраструктуры, а также по мере адаптации предприятий к новым экономическим условиям расширять государственное эффективное содействие им, способствуя доступу к новым технологиям, поиску инвесторов и деловых партнеров, создавая при этом для них благоприятную экономическую среду и инвестиционный климат.

Состояние рынка труда и занятости населения как в государстве в целом, так и в отдельных регионах, определяется положением дел в экономике. Одновременно трансформация экономики способствовала формированию новой отраслевой структуры, соответствующей современному геоэкономическому положению нашей страны и естественной смене приоритетов развития. Это привело к изменению республиканской структуры занятости, которое выразилось в резком сокращении работающих в промышленности, значительном

росте занятых в сельском хозяйстве, а также в сфере услуг, в торговле и общекommerческой деятельности.

Можно полагать, что данная сложившаяся структура является результатом *I этапа реструктуризации занятости*, где определяющее влияние оказало действие стихийных рыночных регуляторов. Все это укладывается в рамки концепции выживания.

Этот этап представляет собой переход к формированию нового типа занятости, соответствующей мировым тенденциям перелива рабочей силы из индустриальных отраслей в непродуцентную сферу.

В настоящее время начался *II этап реструктуризации занятости*, главной целью которого является рационализация ее структуры. При этом объективно необходимым становится усиление регулирующей роли государства в рамках социально ориентированной концепции. К 2015 году в стране предполагается создать интегрированную структуру производительных сил с тем, чтобы преодолеть экономическую зависимость от внешних факторов, стимулируя развитие импортозамещающих и экспортоориентированных производств, учитывая ее новое геоэкономическое пространство в рамках вхождения Кыргызстана в Таможенный Союз и ЕЭП.

Здесь хотелось бы отметить, что из-за своих небольших размеров (по территории и численности населения), относительной нехватки природных ресурсов Кыргызстан не может развивать многоотраслевую специализацию своей экономики. Поэтому решение вышеназванной задачи зависит от выбора приоритетов экономического развития, реализация которых будет происходить с разной скоростью.

Проблемами занятости населения в переходный период занимается государственная служба занятости населения, главной задачей которой является содействие возвращению безработных в сферу занятости. За последние годы ГСЗН Кыргызстана значительно расширила и разнообразила свои функции. В частности, служба занятости г.Бишкек совместно с иностранными партнерами и городской мэрией осуществила ряд пилотных проектов, в результате чего были созданы Молодежная биржа труда, Передвижная служба занятости, Центры микрокредитования, Информационно-консультационный центр и др., которые занимаются проблемами занятости по республике и регионам [7, с. 25].

Анализ показал, что на современном этапе социально-экономического развития Кыргызстан, опираясь на международный опыт, в целом уже сформировал комплекс мер по регулированию занятости населения в переходный период, при использовании которого были сняты наиболее острые проблемы и осуществляются краткосрочные и среднесрочные цели. В процессе реализации

этих целей были выявлены новые тенденции в сфере занятости, которые можно сформулировать следующим образом:

- наличие резерва рабочей силы;
- рост неформальной занятости и использования детского труда;
- криминализация определенной части трудоспособного населения и подростков;
- снижение масштабов занятости, появление безработицы и люмпенизация части населения;
- перекося в сторону непродуцентной занятости;
- резкое сокращение возможностей получения бесплатного высшего и среднего специального образования и в этой связи затрудненность выполнения регулирующей функции государства по формированию оптимальной профессионально-квалификационной структуры специалистов;
- отсутствие социальных гарантий и социальной защищенности у значительной части занятых;
- повсеместное нарушение трудового законодательства, увеличение продолжительности рабочей недели, принуждение к неоплачиваемым работам, задержка и несвоевременная выплата заработной платы;
- ухудшение условий труда, рост травматизма на предприятиях;
- недостаточная социальная защита населения в целом и особенно социально уязвимых слоев населения;
- острый недостаток финансовых средств для регулирования оптимальной структуры занятости;
- низкая оплата труда, не обеспечивающая нормальных жизненных условий и нормального воспроизводства рабочей силы;
- дефицит достойного труда, отсутствие мотивов и стимулов к высокопроизводительному труду.

Характер выявленных тенденций в сфере трудовых отношений на современном этапе свидетельствует о необходимости пересмотра сложившегося механизма регулирования занятости, определения и внедрения новых методологических, концептуальных подходов для активизации работы по всем направлениям политики содействия более полной и эффективной занятости населения.

Для этого предлагается в теоретико-методологическом аспекте, опираясь на имеющиеся научные подходы:

- разработать концепцию занятости населения на долгосрочную перспективу и в ее развитие программу занятости до 2020 г.;

Политико-правовые гарантии в сфере государственного регулирования трудового сегмента предполагают усиление регионального компонента в проведении политики занятости, поскольку скорость рыночных реформ различается по территориальным образованиям. В этой связи возникает целый ряд социально-экономических и социально-политических проблем, теоретическая разработка которых

необходима для правильного понимания закономерностей развития э этого процесса с целью более эффективного государственного управления.

Список использованной литературы:

1. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом Кыргызской Республики 27 июня 2010 года. (Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 г.). – Бишкек, Изд-во Академия, 2010.
2. Нургалиева, Е.Н. Механизм правового регулирования трудовых отношений в условиях многоукладной экономики (по материалам России и Казахстана) [Текст] / Е.Н. Нургалиева: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – СПб., 1993. – 38 с.
3. Ковешников, Е.М. Конституционное право стран Содружества Независимых Государства [Текст] / Е.М. Ковешников, М.Н. Марченко, Л.А. Стешенко. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 1999. – 446 с. – С. 217.
4. Бугров, Л.Ю. Проблемы свободы труда в трудовом праве России. [Текст] / Л.Ю. Бугров.– Пермь, 1992. – С. 78.
5. Митюков, М.А. Защита конституционных прав и свобод граждан конституционными судами на постсоветском пространстве [Текст] / М.А. Митюков // Журн. Рос. права. – 1998. – № 10–11. – С. 168.
6. Смолярчук, В.И. Источники советского трудового права [Текст] / В.И. Смолярчук. – М., 1968. – С. 62.
7. Савина, С. Е. Проблемы занятости населения в переходный период и их особенности в крупных городах (на материалах Кыргызской Республики) - Бишкек, 2003. Электронный ресурс: Научная библиотека диссертаций и авторефератов disser Cat <http://www.dissercat.com/content/problemny-zanyatosti-naseleniya-v-perekhodnyi-period-i-ikh-osobennosti-v-krupnykh-gorodakhna-#ixzz3715G8MRa>

Рецензент: к.филос.н Жапаров Д.С.