

Пазылов Н.А.

О ПОНЯТИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОХРАНЫ ТРУДОВЫХ ПРАВ И ЕГО СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

N.A. Pazylov

THE NOTION OF CONSTITUTIONAL-LEGAL FRAMEWORK FOR THE PROTECTION OF LABOUR RIGHTS AND THE STRUCTURAL ELEMENTS IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК:342/58

В статье анализируются некоторые аспекты понятия конституционно-правового механизма охраны трудовых прав и его структурные элементы в Кыргызской Республике. Конституционно-правовой механизм реализации трудовых прав граждан заключается во взаимодействии государственных органов, контролирующих и осуществляющих защиту трудовых прав граждан, нормативно-правовой базы, регулирующей их деятельность в сфере трудовых отношений.

The article analyzes some aspects of the concept of the constitutional-legal framework for the protection of labour rights and the structural elements in the Kyrgyz Republic. Constitutional-legal mechanism for implementation of labor rights of citizens lies in the interaction of state bodies, controlling and carrying out the protection of labor rights of citizens, legal base, regulating their activities in the sphere of labor relations.

Конституционно-правовой механизм реализации трудовых прав граждан заключается во взаимодействии государственных органов, контролирующих и осуществляющих защиту трудовых прав граждан, а также нормативно-правовой базы, регулирующей их деятельность в сфере трудовых отношений. К структурным элементам конституционно-правового механизма следует отнести: Президента КР, Правительство КР, Министерство труда, миграции и молодежи КР, Министерство социального развития КР, органы Прокуратуры КР, а также объединения профсоюзов КР.

Конституция Кыргызской Республики в редакции 2010г. [1] явилась важным периодом реформирования государственных органов независимого Кыргызстана, утверждающего себя демократическим, светским, правовым и социальным государством.

Вследствие многообразия внутренних регуляторов рынка рабочей силы, а также в силу социальной важности его эффективного функционирования трудовые отношения и рынок труда нуждается в конституционно-правовой регламентации и регулировании. Представляется, что создание такой действенной системы регулирования в сфере занятости является одной из основных социальных задач проводимых в Кыргызской Республике реформ.

Большую роль в обеспечении занятости играет государство. Можно выделить четыре основных

направления государственного регулирования рынка труда.

- программа по стимулированию роста занятости и увеличению числа рабочих мест в государственном секторе.
- программы, направленные на подготовку и переподготовку рабочей силы.
- программы содействия найму рабочей силы.

Правительство принимает программы по социальному страхованию безработицы, т. е. выделяет средства на пособия по безработице.

Цели государственного регулирования рынка труда:

обеспечение полной занятости, под которой понимается отсутствие циклической безработицы при сохранении «естественного уровня безработицы», определяемого размерами ее структурной формы;

- создание «гибкого рынка труда», способного приспосабливаться к изменениям условий развития экономики, сохранять управляемость и стабильность. Эта «гибкость», по сравнению с традиционным рынком труда, проявляется в использовании работников на условиях неполного рабочего дня, временной занятости, сменяемости рабочих мест, изменения количества смен, расширения или добавления в зависимости от необходимости рабочих функций.

Государственная политика на рынке труда осуществляется в двух основных формах:

- активной - создание новых рабочих мест, повышение уровня занятости и преодоление безработицы путем обучения и переобучения работников;
- пассивной - поддержка безработных путем выплаты пособий.

Полагаем, что проведение активной политики, нацеленной на достижение полной занятости, является в развитых странах приоритетным направлением государственной политики на рынке труда. К основным мерам этой политики относятся:

- стимулирование государством инвестиций в экономику, что выступает условием создания новых рабочих мест;
- организация переобучения и переквалификации структурно-безработных;
- развитие служб занятости, бирж труда, осуществляющих посреднические функции на

рынке труда, предоставление информации о вакантных рабочих местах с целью снижения структурной безработицы;

- содействие мелкому и семейному предпринимательству, что рассматривается методом обеспечения занятости населения;
- государственное стимулирование (налоговыми и законодательными мерами) предоставления работодателями рабочих мест определенным группам населения - молодежи, инвалидам;
- международное сотрудничество в решении проблем занятости; решение вопросов, связанных с международной трудовой миграцией;
- создание рабочих мест в государственном секторе - в сфере образования, медицинских услуг, коммунальном хозяйстве, строительстве общественных зданий и сооружений;
- организация общественных работ.

Государственная поддержка лиц, оставшихся без работы, их социальная защита относятся к *пассивной форме* политики государства на рынке труда. Безработным гражданам государство гарантирует:

- обеспечение социальной поддержки в виде пособий по безработице, материальной помощи и прочих социальных выплат;
- бесплатное медицинское обслуживание.

В развитых странах финансовая помощь безработным осуществляется на основе систем страхования по безработице. Минимальная задача этих выплат - обеспечение текущих жизненных расходов безработных. Продолжительность - от нескольких месяцев, до бессрочного вспомоществования (например, в Бельгии, Австралии). Средства формируются за счет государства и предпринимателей.

Зависимость между безработицей и заработной платой

Следует отметить, что важной основой регулирования рынка труда в странах с рыночной экономикой является зависимость между безработицей и заработной платой. Между тем, перечисленные направления не исчерпывают всех мер воздействия государства на рынок труда. Наряду с ними существуют методы косвенного регулирования рынка рабочей силы: *налоговая, денежно-кредитная и амортизационная политика правительства*. Кроме того, немалое влияние на рынок труда оказывает и законодательство о социальном обеспечении, о трудовых отношениях, о равных гражданских правах и т. д.

В Кыргызстане указанные проблемы решаются посредством институционализации *Бирж труда*. Особое место в системе государственного регулирования рынка труда занимает биржа труда (служба занятости, служба содействия найму), являющаяся одной из важных структур рыночного хозяйственного механизма [2].

Биржа труда - специальное учреждение, осуществляющее посреднические функции на рынке

рабочей силы. В большинстве стран биржи труда являются государственными и осуществляют свою деятельность под руководством министерства труда или аналогичного ему органа, вместе с тем на рынке труда наряду с государственными службами занятости функционирует большое число частных посреднических фирм, эффективность деятельности которых очень высока.

Большинство экономистов, в том числе кыргызстанских полагают, что проблема безработицы и других диспропорций на рынке труда может быть смягчена только с помощью комбинации различных средств стимулирования экономического роста, сокращения рабочей недели, создания эффективной системы переподготовки кадров [3, с. 123].

Говоря о конституционно-правовом механизме реализации трудовых прав граждан, следует остановиться на анализе Конституции КР. Раздел пятый Конституции КР содержит основополагающие нормы, учреждающие основные функции Правительства КР [1].

Правительство Кыргызской Республики осуществляет исполнительную власть, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью.

Согласно ст. 10 Конституционного закона «О Правительстве Кыргызской Республики» полномочия выражаются в том, что Правительство Кыргызской Республики:

- 1) обеспечивает исполнение Конституции и законов;
- 2) реализует внутреннюю и внешнюю политику государства;
- 3) утверждает концепции и программы развития в реализации программы Правительства;
- 4) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью;
- 5) обеспечивает реализацию мер по охране государственного суверенитета, территориальной целостности, защите конституционного строя, а также мер по укреплению обороноспособности и правопорядка;
- 6) обеспечивает проведение бюджетно-финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной, внешнеэкономической, налоговой и таможенной политики;
- 7) обеспечивает проведение единой государственной политики в социально-экономической сфере, молодежной политики, политики в сферах культуры, искусства, туризма, спорта, науки, интеллектуальной собственности, образования, здравоохранения, труда, занятости и миграции, межэтнических отношений, защиты детей и гендерного равенства, социального обеспечения, охраны природы, экологической безопасности и природопользования, управления земельными ресурсами и регулирования земельных отношений; архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, государственной и муниципальной службы, статистики, развития государственного языка, горных территорий и иных

сферах;

18) обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств.

Основными целями и задачами Правительства КР в сфере социальной поддержки населения являются формирование эффективной системы социального обеспечения, занятости, миграции населения и создание условий для реализации равных прав и возможностей мужчин и женщин во всех сферах жизнедеятельности общества за счет формирования эффективной многоуровневой системы социальной защиты населения, дальнейшего развития системы социальной поддержки семей, имеющих детей, совершенствования подходов оказания адресной социальной помощи малообеспеченным гражданам, повышения уровня занятости населения и мобильности рынка труда, повышения квалификации и производительности труда, перехода к более эффективной политике в сфере миграции.

С учетом возможностей государства и необходимости следования международным принципам солидарной системы пенсионного обеспечения будут предприняты меры по повышению уровня пенсионных выплат. Будет активизирована работа по расширению охвата населения накопительной пенсионной системой и обязательным социальным страхованием путем совершенствования законодательства [4].

Правительство намерено совершенствовать систему пенсионных выплат и развивать пенсионное аннуитетное страхование. Важно отметить, что продолжится работа по стимулированию роста доходности накопительных пенсионных фондов за счет расширения перечня финансовых инструментов и других мер.

В целях дальнейшего развития системы социальной поддержки семей, имеющих детей, Правительство КР планирует увеличить размеры выплачиваемых им пособий, а также принять меры по дальнейшему совершенствованию социальной защиты семей с детьми.

Как показали проверки, наиболее распространенными нарушениями трудового законодательства являются: несоответствие индивидуальных договоров, несоблюдение норм рабочего времени, несвоевременная выплата заработной платы.

В ходе проверок были выявлены серьезные нарушения требований трудового законодательства, в частности ущемлении трудовых прав работников, в части оплаты труда, проживания и питания, а также норм безопасности и охраны труда, санитарных правил и др.

В целях повышения государственного контроля и надзора за соблюдением конституционных норм о защите трудовых прав граждан и иных нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права, за соблюдением установленного порядка

расследования и учете несчастных случаев на производстве, по искам о нарушении правовых актов о труде, возмещения вреда причиненного здоровью работников на производстве и находящими на производстве делами и материалами[5].

Правительство КР в связи с реализацией планируемой Дорожной Карты намерено сформировать эффективную систему обучения и переобучения безработных, повышения квалификации и переподготовки высвобождаемых работников, организации общественных работ для безработных, способствовать участию бизнеса в создании новых рабочих мест, в том числе социальных.

Помимо квотирования рабочих мест иностранными гражданами, будет проводиться политика замещения иностранных специалистов кадрами с обращением особого внимания на профессиональную подготовку и переподготовку местных специалистов.

Кроме того, предстоит сформировать механизмы, направленные на защиту внутреннего рынка труда в условиях вступления Кыргызстана в Таможенный союз и ЕЭП [6].

Начиная с 2005 года в Кыргызстане созданы Центры адаптации и интеграции кайрылманов (репатриантов), рассмотрена возможность предоставления им жилья на условиях социальной аренды, сочетание мер государственной помощи с развитием индивидуального строительства самими кайрылманами [7, с. 432].

Предполагается пересмотреть и принять новые нормативные правовые акты в сфере безопасности и охраны труда. С целью обеспечения безопасных условий труда в организациях продолжится работа по внедрению международных стандартов по системе управления охраной труда. Будет обеспечена активизация деятельности и повышение роли государственных инспекторов труда. Также принимаются профилактические меры по снижению производственного травматизма в организациях, а также государственный и ведомственный контроль за соблюдением норм безопасности. Будет продолжена работа по дальнейшему совершенствованию системы оплаты труда работникам бюджетной сферы с акцентом на повышение качества и эффективность их работы.

Вышеназванное свидетельствует о недостаточном контроле со стороны руководителей органов исполнительной власти и прямо указывают на несоблюдение ими принципа приоритета конституционных прав граждан. Как верно отмечает Э.Э.Дуйсенов: «наличие таких нарушений создает условия для коррупции, отрицательно влияет на имидж системы госуправления и вызывает обоснованное недоверие граждан к государственным органам».

Результаты проведенных проверок доводятся до сведения Премьер-Министра Кыргызской Республики

ки, по результатам которого принимаются меры не только административного, уголовного, дисциплинарного характера, но и меры конституционной ответственности.

В соответствии со ст. 42 Конституции КР каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также право на вознаграждение за труд не ниже установленного законом прожиточного минимума [1].

Проверка показала, что работодателями грубо нарушаются требования ст. 211 Трудового Кодекса Кыргызской Республики, где указана о том, что обязанности по созданию работникам здоровых и безопасных условий труда, выполнению требований охраны труда возлагаются на работодателя и осуществляются за счет средств, работодателя. Однако эти требования на местах - не исполняются.

Не выполняются требования ст. 18, 54, 55, 56, 57, 65 Трудового Кодекса Кыргызской Республики. Так, несовершеннолетние в трудовых правоотношениях приравниваются в правах к совершеннолетним, а именно в части оплаты труда, в соблюдении в области охраны труда, в создании безопасных условий труда, в пользовании льготами, заключения трудового договора, ведения и заполнения им трудовых книжек, социальных отчислений, в соцфонд.

Так, согласно ст. 91 п. 1, 2 и ст. 95 п. 2 Трудового Кодекса Кыргызской Республики не соблюдены нормы сокращенной продолжительности рабочего времени для работников в возрасте от 14 до 16 лет, не более 24 часов в неделю, от 16 до 18 лет - не более 36 часов в неделю.

Продолжительность ежедневной работы (смены) не может превышать для работников в возрасте от 14 до 16 лет - 5 часов, от 16 до 18 лет - 7 часов.

Более, того в нарушение ст. 296 Трудового Кодекса Кыргызской Республики, не проведены медицинские осмотры несовершеннолетних лиц, тогда как, согласно ст. 296 Трудового Кодекса Кыргызской Республики, лица в возрасте до 18 лет принимаются на работу только после обязательного предварительного медицинского осмотра и в дальнейшем до достижения возраста 18 лет ежегодно подлежат обязательному медицинскому осмотру за счет средств работодателя.

Следует отметить, что Правительство Кыргызской Республики, республиканские объединения профсоюзов и республиканские объединения работодателей (в дальнейшем Стороны) в соответствии с законом КР от 25 июля 2003 года N 154 и Постановлением Правительства Кыргызской Республики О Программе «Национальная политика занятости населения Кыргызской Республики до 2010 года» заключили соглашение, направленное на решение следующих задач:

- обеспечение условий для политической стабильности и консолидации общества;
- минимизацию посткризисных явлений и

вывод экономики в сферу устойчивого развития;

- борьбу с бедностью и безработицей и дальнейшее реформирование сферы социальной защиты населения;

- создание, с учетом действующего законодательства, государственной системы экономической и социальной безопасности граждан, которая должна включать важные социальные гарантии;

- повышение экономической активности и предпринимательской деятельности, развитие малого и среднего бизнеса;

- обеспечение охраны труда, здоровья и экологической безопасности населения;

- конструктивное взаимодействие и социальное партнерство [8].

Согласно ст. 2. Закона КР «О социальном партнерстве в области трудовых отношений» правовую основу социального партнерства в области трудовых отношений (далее - социальное партнерство) составляют Конституция Кыргызской Республики, Трудовой и Гражданский кодексы Кыргызской Республики, законы Кыргызской Республики "О профессиональных союзах", "О некоммерческих организациях", настоящий Закон и другие нормативные правовые акты, которые не могут ухудшать положение сторон социального партнерства и их представителей по сравнению с международными нормами, а также генеральное соглашение, отраслевые и территориальные соглашения, коллективные договоры, заключенные в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Полагаем, что для создания правовой основы эффективной системы мер по защите социальных и трудовых прав граждан необходимо разработать и внести в Жогорку Кенеш КР законопроекты «О минимальном потребительском бюджете», «О минимальной почасовой оплате труда», «О минимальной заработной плате», представить на ратификацию Конвенции Международной Организации Труда №26 «О создании процедуры установления минимальной заработной платы».

Также законодательно закрепить обязанность работодателей за свой счет осуществлять переподготовку и повышение квалификации своих работников.

Принять эффективные меры по соблюдению конституционных прав граждан, работающих у иностранных работодателей, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации.

Для быстрого и эффективного разрешения трудовых споров законодательно закрепить создание специализированных судов трудовой юстиции.

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. Аналитический отчет - 1 по итогам исследования Международного Института Стратегических Исследо-

- ваний при Президенте Кыргызской Республики [Текст] / Отчет – Б., 2008. – 60с.
3. Молдокулов, С.А., Кузнецова, Л.П., Кумсков, Г.В. и др. Экономические проблемы государственного регулирования внутренней миграции населения Кыргызстана [Текст] / С.А. Молдокулов и др. - Бишкек, 2001.
 4. Программа Правительства Кыргызской Республики «Стабильность и достойная жизнь». Утверждена постановлением ЖК КР от 23 дек. 2011 г. N 1451-V. Программа учитывает Среднесрочную программу развития КР на 2012-2014 годы, утвер. Постановлением Правительства от 8 сент. 2011 г. N 540. ИС ТОКТОМ, 2011.
 5. Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве КР Управления по г.Ош, Араванскому, Карасуйскому и Ноокатскому районам [Текст] / Сектор охраны труда и трудовых отношений отчет за 12 месяцев 2013 г.
 6. Семинар по общим вопросам евразийской интеграции и присоединения Кыргызстана к Таможенному Союзу. (Межведомственная комиссия при Правительстве КР и рабочая группа ЕЭК. [Текст]/ (Принят План мероприятий по вопросу присоединения КР к ТС, целью которого является подготовка и утверждение в 2013 г. Дорожной карты по процессу присоединения КР к договорно-правовой базе ТС).
 7. Исабеков, К.С. К вопросу внешней трудовой миграции [Текст] / К.С. Исабеков //Вестник Кыргызско – узбекского университета «Наука. Образование. Техника». «Гуманитарные науки». Ч. 1. – Ош, 2009. – № 1 (1). – С. 158.
 8. Постановление Правительства Кыргызской Республики О Программе «Национальная политика занятости населения Кыргызской Республики до 2010 года». – 2006. 17 августа. – № 591.

Рецензент: к.ю.н., доцент Мазитов Р.Я.