

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ТРУД

УМЕТОВ Б.У.,

и.о. доцента кафедры юридических дисциплин
Иссык-Кульского юридического
института КГЮА

МУКАНОВА С.Т.,

старший преподаватель
кафедры юридических дисциплин
Иссык-Кульского юридического
института КГЮА
ualibrary@mail.ru

***Аннотация:** В данной статье рассматривается ряд проблем, связанных с реализацией прав граждан в области труда и занятости, анализ законодательства, регулирующего право на труд.*

***Annotation:** This article addresses a number of problems associated with the implementation of the rights of citizens in the field of labor and employment, analyzes legislation governing the right to work.*

В соответствии с п.1 ст.1 Конституции Кыргызской Республики «Кыргызская Республика (Кыргызстан) является суверенным, демократическим, правовым, светским, унитарным, социальным государством». Данная норма предполагает, что формирование правового государства, важнейшим принципом которого является безусловное подчинение всего и всех закону, предполагает высокий уровень правового регулирования взаимоотношений между государством и гражданами, надежные гарантии защиты конституционных прав и свобод граждан, а также выполнение ими обязанностей по отношению к обществу и государству.

За последние годы в Кыргызской Республике произошла смена общественного строя, на смену одним социальным проблемам общества пришли другие. В настоящее время наиболее острой является проблема трудоустройства, тем более, что государство стремится данную проблему переложить на плечи самих граждан.

Международно-правовое определение права на труд подразумевает, что это право должно обязательно гарантироваться государством посредством установления им путей и средств, обеспечивающих полное осуществление этого права, к числу которых относятся и трудоустройство. Так, в соответствии со ст.5 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах «право на труд включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается».

Реализация права на труд является конституционным и обязывает государство, прежде всего, обеспечить каждому гарантированную возможность реализации права на труд. Так в соответствии с ч.3 ст.42 Конституции Кыргызской Республики «каждый имеет право на свободу труда ...» [1]. Основываясь на этом праве, основной принцип государственной политики занятости должен заключаться в эффективном содействии государства занятости населения, как с экономической, так и социальной точки зрения. Проблемы занятости населения являются актуальными не только для конкретного

человека, но и затрагивают общегосударственные интересы, что требует активизации государственной политики в области занятости.

Политика государства в сфере труда выступает в качестве одного из важных направлений не только внутренней, но и внешней политики. Именно содержание политики занятости позволяет судить о состоянии социально-экономической сферы общества, о проблемах и перспективах ее развития. Рынок труда представляет собой экономическую систему, в которой задействовано большое количество субъектов: государство, работодатели, работники, профсоюзы и т.д. Поэтому и тип экономических отношений, и особенности взаимодействия этих элементов дают возможность получить рельефную картину процессов, происходящих в экономике и социальной сфере.

Современное состояние занятости населения характеризуют следующие основные признаки:

- недостаточная степень развития институционально-правового обеспечения занятости, что ведет к сохранению конфликтов на рынке труда;
- отсутствие эффективно работающего рыночного механизма трудовых ресурсов, адекватного макроэкономическим преобразованиям;
- потеря квалификации высококвалифицированными кадрами из-за отсутствия реальной связи между доходом и уровнем профессионализма работников, их перехода в неформальную занятость, миграции за рубеж;
- нарастание разрыва между спросом и предложением квалифицированной рабочей силы;
- ухудшение качественных характеристик имеющихся рабочих мест и медленное создание новых;
- увеличение травматизма и числа профессиональных заболеваний из-за роста доли рабочих мест с неблагоприятными условиями труда;
- обострение проблем трудоустройства отдельных социально-демографических групп населения: молодежи, инвалидов, женщин и др.;
- сохранение на производстве значительных масштабов скрытой безработицы, расширение предложения рабочей силы в «теневой» сфере занятости;
- недостаточно гибкое реагирование на изменения спроса на рабочую силу системой профессионально-технического образования;
- наличие стихийной трудовой миграции рабочей силы внутри страны;
- слабое развитие доступности рынка жилья, что препятствует гибкому перемещению и использованию экономически активного населения;
- отсутствие возможности ускоренного переобучения безработных по требуемым специальностям; направление больших потоков трудовой миграции в страны СНГ (прежде всего, в РФ, Казахстан) и другие страны дальнего зарубежья;
- значительный объем нелегальной трудовой миграции и отсутствие механизмов по возвращению трудящихся-мигрантов, незаконно находящихся на территории других стран, в места их постоянного проживания;
- отсутствие единой автоматизированной информационной базы по вопросам занятости населения [3].

Политика занятости в республике в современных условиях пока не имеет возможности четкой стратегической ориентации, не подкреплена комплексом мер, обеспечивающих возможную рациональную занятость путем экономического развития страны.

Кыргызстан столкнулся с масштабным и глубоким социально-экономическим кризисом. На рынке труда в последние годы не произошло каких-либо существенных изменений в положительную сторону. Общий уровень безработицы практически не изменился (даже несколько повысился). По-прежнему остается большим разрыв в

показателях общей безработицы в стране и официально зарегистрированной безработицы, что свидетельствует о слабой вере граждан в способность государственных служб занятости обеспечить их достойной работой.

Достойный труд является мощным средством выбора пути, ведущего к достижению неотделимых друг от друга целей и результатов развития человека, установленных Декларацией тысячелетия Организации Объединенных Наций (ООН), принятой 8 сентября 2000 года Генеральной Ассамблеей ООН.

Тем не менее, для обеспечения и реализации права на труд Конституция КР предоставляет каждому «право на свободу труда, распоряжаться своими способностями к труду, на выбор профессии и рода занятий, охрану и условия труда, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, а также право на вознаграждение за труд не ниже установленного законом прожиточного минимума» (ч.3 ст.42).

На данный момент в стране трудоустройство трудоспособных граждан, которые не имеют работы и заработка, направлено в основном на регистрацию безработных граждан в органах государственной службы занятости. Правовой статус службы занятости закреплен в ст.15 Закона «О занятости населения КР», где обозначены цели и задачи, основные направления деятельности и права органов государственной службы занятости [2]. В частности, Конвенция МОТ №88 «Об организации службы занятости» (1948 г.) обязывает государство создавать бесплатные бюро занятости, основная цель которых – обеспечить воздействие на рынок труда для достижения и поддержки полной занятости.

Основные этапы регистрации безработных граждан определены Постановлением Правительства КР от 22 апреля 1997г. «Об утверждении порядка регистрации безработных граждан» (в ред. от 5 ноября 1999г.). Прежде всего органы службы занятости обязаны по возможности предложить безработному варианты подходящей работы. Поэтому одним из первых этапов является регистрация в целях поиска подходящей работы. Понятие «подходящая работа» определено Законом о занятости (ст.4).

Закон о занятости к подходящей работе относит такую, которая соответствует профессиональной пригодности работника с учетом уровня его профессиональной подготовки, условиям места работы, состоянию здоровья, транспортной доступности рабочего места. Для некоторых граждан подходящей будет считаться любая оплачиваемая работа, включая работу временного характера, требующая или не требующая (с учетом возрастных и иных особенностей граждан) предварительной подготовки, отвечающая требованиям законодательства КР о труде. Предварительная подготовка граждан определяется Постановлением Правительства КР от 07.03.1995 №224 «Об организации обучения населения основам предпринимательской деятельности».

К числу подходящей работы относится и общественная работа (Постановление Правительства «Об организации общественных работ» от 14.07.1997 №В75), под которой понимается трудовая деятельность, имеющая социально полезную направленность и организуемая в качестве дополнительной социальной поддержки граждан, ищущих работу.

Право на трудоустройство может быть реализовано различным образом и включает в себя следующие правомочия безработного:

- право на содействие в поиске подходящей работы (ст.4 Закон о занятости);
- право на выбор места работы (ст.8 Закон о занятости);
- право на бесплатную профессиональную ориентацию, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации по направлению органов службы занятости (ст.9, 23 Закон о занятости);
- право участвовать в общественных оплачиваемых работах (ст.24 Закон о занятости).

Правомочия, обеспечивающие социальную поддержку и материальную помощь безработному в период поиска работы, также закреплены в Законе о занятости и предусматривают возможность получать пособие по безработице [2]. В Кыргызстане с 2005 года более чем в 2 раза снизилось число лиц, получающих пособие по безработице.

Выплата пособия привязана к отчислениям в Фонд содействия занятости. Те, кто работал с 1996 по 2005 годы и проводил отчисления, имеют право на пособие. Но в 2005 году фонд закрыли, и отчисления прекратились. Поэтому контингент, который в основном составляет молодежь, работавшая после 2005 года, не имеет права на получение денег.

Динамика изменения занятости и безработицы в Кыргызской Республике выглядит следующим образом.

Таблица 1.

Основные показатели занятости и безработицы

Показатели	2007	2008	2009	2010
Занятое население, тыс. чел.	2152,7	2184,3	2216,1	2243,7
Занятые в неформальной сфере, тыс.чел.	1506,9	1529,01	1592,9	1579,5
Доля в численности занятых, %	65,1	65,4	59	58,6
Безработные, тыс. чел.	191,1	195,6	203,7	212,3
Уровень безработицы, %	8,2	8,2	8,4	8,6

Источник: данные Нацстаткома КР [7].

По данным Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики численность незанятого населения, состоящего на учете в органах государственной службы занятости в поисках работы, на 1 октября 2011 г. уменьшилась на 2,1 %, а численность безработных — на 4,6 %. Уровень зарегистрированной безработицы составил 2,5 % от экономически активного населения

По итогам 1 полугодия 2011 года в республике создано 53,5 тыс. новых рабочих мест, из них в формальном секторе — 6,8, в неформальном — 46,6.

Здесь нужно отметить, что данные, приводимые органами государственной статистики о числе работающих, не в полной мере отражают объективную картину занятости в стране. Причиной тому служит отсутствие четкого механизма системы учета, отчетности, законодательной базы, мер стимулирования и ответственности для хозяйствующих субъектов за сохранение, увеличение и сокращение рабочих мест, обоснованности проводимых сокращений и т. д.

Как видим из таблицы 1, в течение ряда лет порядка 70—71% трудоспособного населения отнесены к так называемой самозанятой категории. И хотя в мировой практике занятое население классифицируется на две основные категории: занятых по найму (paid employment) и самозанятых (self-employment), в законодательстве Кыргызской Республики дано только определение понятию самостоятельная занятость. Так, в законе «О содействии занятости населения» дается следующее определение: «Самостоятельная занятость — разновидность предпринимательской деятельности лиц, осуществляющих собственный бизнес и обеспечивающих себя работой»

Однако для целей государственной статистики используется другая формулировка — занятость в неформальном секторе. Большинство самозанятого населения, как и безработные, перебивается случайными кратковременными заработками. Поэтому при сложившейся системе учета невозможно однозначно ответить на вопрос, сколько безработных и работающих на самом деле в Кыргызской Республике [6].

Понятие "неформальный сектор" наиболее часто применяется по отношению к развивающимся странам, хотя в экономически развитых странах и странах с переходной экономикой также присутствуют различные формы незарегистрированного труда. Неформальный сектор рассматривается Международной организацией труда как совокупность очень мелких хозяйственных единиц, производящих и распределяющих товары и услуги, и состоящих, главным образом, из независимых, самостоятельно занятых производителей.

В Кыргызстане складывающийся неформальный сектор чрезвычайно разнороден. Внутри его можно вычлениить несколько разновидностей занятости:

- по видам деятельности - выделяются квалифицированная, достаточно хорошо оплачиваемая работа (частные уроки, медицинские услуги, пошив одежды, ремонт автомобилей, бытовой техники, строительные работы и т.п.) и работа, не требующая квалификации (мелкая торговля, "челночный" бизнес, оказание различных услуг). Работа такого рода может давать как очень высокий, так и низкий доход;
- по способу осуществления неформальной деятельности и получения доходов - выделяются индивидуально занятые, работники и владельцы незарегистрированных производственных единиц, официально не оформленные работники в зарегистрированных предприятиях, работники формального сектора, осуществляющие неучтенную деятельность на своем рабочем месте (прием "своих" клиентов парикмахерами, врачами, выполнение изделий по заказам знакомых и т.п.), работники формального сектора, получающие доходы от неучтенной, укрываемой от налогообложения деятельности своих предприятий;
- по статусу занятости - выделяются лица, занятые только в неформальном секторе (для которых неформальная занятость является основной) и лица, совмещающие работу в формальном и неформальном секторах (неформальная занятость является вторичной).

Однако государственная политика в области занятости не может быть сведена лишь к помощи безработным, политика занятости должна преследовать широкий спектр стратегических целей:

- более эффективное привлечение недоиспользуемой рабочей силы;
- создание возможностей для развития продуктивной и хорошо оплачиваемой занятости;
- инвестирование в человеческий капитал в целях увеличения индивидуальной производительности в сочетании с адаптацией технологических процессов к возможностям работников;
- содействие развитию производственной и социальной инфраструктуры.

Основная цель политики государства занятости населения – сдерживание процесса сокращения экономически целесообразных и перспективных рабочих мест, содействие росту инвестиционной активности, создание новых рабочих мест путем проведения институциональных преобразований, структурной селективной политики.

В целях реализации политики занятости, а также осуществления адресных мер, направленных на устойчивое социальное, экономическое развитие и сокращение бедности, необходимо:

- обеспечить в полном объеме выполнение мер содействия занятости, направленной на рост занятости населения;
- развить поиск таких рыночных решений, которые позволяют людям зарабатывать на достойную жизнь;
- удовлетворять нужды семьи и разрывать цепи нищеты благодаря своему труду;
- провести поддерживающие инициативы в рамках всей системы образования;
- создать среду, благоприятствующую повышению предпринимательской инициативы населения.

В связи с тем, что действующий Закон «О содействии занятости населения» регулирующий сферу занятости, требовал изменения в соответствии с реалиями сегодняшнего дня, Министерством молодежи труда и занятости Кыргызской Республики был подготовлен проект нового Закона Кыргызской Республики «О содействии занятости населения», который был утвержден Постановлением Правительства Кыргызской Республики №660 от 27.09.2012г. и направлен в Жогорку Кенеш.

Новый Закон Кыргызской Республики необходим для эффективного обеспечения экономического роста и повышения уровня занятости, борьбы с безработицей в условиях наличия современных нормативно-правовых актов и конкретных программ,

обеспеченных необходимыми ресурсами, что должно способствовать решению задачи по повышению качества жизни в Кыргызской Республике.

Преодоление кризисных явлений, активизация экономической деятельности, переход к индустриально-инновационному типу производства сегодня требуют от государства выработки нового типа стратегии занятости — т. е. «стратегии развития».

Стратегия занятости — это система иерархии целей, принципов, задач и этапов формирования эффективного рынка труда, приоритеты и механизмы реализации политики в сфере социально-трудовых отношений с учетом анализа основных тенденций рынка, социально-экономических последствий принимаемых решений, создание нормативно-правовой базы рынка труда и регулирования миграции рабочей силы. Задачей новой стратегии — «стратегии развития» - является *эффективное* использование наличных ресурсов для достижения основной цели — обеспечения достойного труда, позволяющего гражданину страны реализовать свое конституционное право на труд и обеспечить социальную защиту по оплате и условиям труда [10].

Для нашей страны приоритетами новой стратегии занятости могли бы стать следующие направления:

- совершенствование институционально-правовой базы. Объектом законодательного регулирования должна стать занятость в целом, а не только регистрируемая безработица, ориентироваться надо на повышение эффективности занятости, требуется равное внимание к спросу на труд и его предложению. Необходимо срочно принять кодекс законов о занятости, который бы охватывал все ее сферы, определил формы участия и меру ответственности за решение проблем занятости всех причастных субъектов общества.

- проведение работы по идентификации самозанятого населения в рамках неформальной экономики Кыргызской Республики и сопоставление с международной практикой, включая определение правового и социально-экономического статуса самозанятого населения и их отраслевого профиля, а также выявление доступа этой категории к услугам системы социального обеспечения.

- направление усилий республиканских и местных исполнительных органов на решение проблемы самозанятого населения за счет более активных мер по возрождению, развитию и инновационному обновлению производства в промышленных и аграрном секторах, в депрессивных регионах, развитие малого и среднего предпринимательства.

- создание условий для эффективной системы учета, отчетности и контроля занятости населения, преодоление стихийности в развитии рынка труда, координация решений по регулированию рынка труда с учетом состояния региональных рынков, состояния социальной инфраструктуры и прежде всего рынка жилья.

- при условии присоединения Кыргызстана к Таможенному Союзу принять меры по недопущению нелегальной трудовой миграции, использование возможностей перелива рабочей силы и формирования общего рынка труда в рамках Таможенного Союза.

- развитие и поощрение научных исследований по наиболее актуальным проблемам создания эффективного рынка труда и регулирования миграции рабочей силы.

Эти меры могли бы обеспечить повышение эффективности занятости населения, снижение безработицы, повышение качества и конкурентоспособности рабочей силы, предоставление социальных гарантий гражданам в области труда, медицинского страхования, получения профессионального образования, соблюдение ряда других социальных стандартов и нормативов.

Таким образом, проблемы, связанные с реализацией прав граждан в сфере труда и занятости, приобретают острый характер и требуют разработки и принятия стратегии развития занятости. Следовательно, необходимо усилить нормы действующего законодательства, регулирующие все вопросы, связанные с трудоустройством и занятостью.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Конституция Кыргызской Республики, принятая референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 года.
2. Варшавская Е. Flexicurity, или как обеспечить сочетание гибкости и защищенности на рынке труда// Человек и труд. - 2007. - № 10. - С. 26.
3. Закон Кыргызской Республики «О содействии занятости населения» г. Бишкек от 27 июля 1998 года. -№ 113.
4. Учкунбек Ташбаев Информация по результатам социально-экономического развития КР за январь—сентябрь 2011 года //Открытый Кыргызстан. – 27 октября. -2011.
5. Меликьян Г. Г., Экономика труда и социально-трудовые отношения / Меликьян Г. Г., Колосова Р.П. — М.: Изд-во МГУ, 2005. — С. 248.
6. Национальный статистический комитета Кыргызской Республики, Занятость и безработица: итоги интегрированного обследования домашних хозяйств в 2009 г. Бишкек 2010 г. — <http://www.stat.kg>
7. Национальный статистический комитета Кыргызской Республики, Кыргызстан в цифрах г. Бишкек 2011 г.// <http://www.stat.kg>.
8. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Социально-экономическое положение Кыргызской Республики: январь-сентябрь 2011 года. // <http://www.stat.kg>.
9. Остапенко Ю. М. Экономика и социология труда в вопросах и ответах. Учебное пособие / Ю. М. Остапенко. - М.: Инфра-М, 2007. - С. 44-45
10. Рынок труда и занятость населения. Методическое пособие. — Красноярск: КГАУ, 2006. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.kgau.ru/distance/resources/nasty/soder.html>