

УДК.342.5+340.132]:349.2(575.2)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ТРУДА, ЕГО ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ И ВЗАИМОСВЯЗЬ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ НАДЗОРОМ И КОНТРОЛЕМ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация: В данной статье дается понятие государственному управлению, проводится правовой анализ государственного управления в сфере труда, определяются его характерные особенности и взаимосвязь с государственным надзором и контролем за соблюдением трудового законодательства.

Аннотация: Бул макалада мамлекеттик башкарууга тушунук берилет. Эмгек тармагында мамлекеттик башкарууга укуктук талдоо жүргүзүлөт. Анын эмгек мыйзамдарын сактоо учун мунөздүк өзгөчөлүгү жана мамлекеттик көзөмөл, ошондой эле текшерүү менен байланышы аныкталат.

Annotation: In this article a concept is given to state administration, the legal analysis of state administration is conducted in the field of labour, his characteristic features and intercommunication are determined with a state supervision and control after the observance of labour legislation.

Ключевые слова: Государственное управление, надзор, контроль, трудовые отношения, трудовое законодательство, социальное партнерство.

Негизги сөздөр: Мамлекеттик башкаруу, көзөмөл, контрол, эмгек мамилелери, эмгек мыйзамдары, коомдук шериктештик.

Keywords: State administration, supervision, control, labour relations, labour legislation, social partnership.

Государственное управление в сфере трудовых отношений является одним из видов социального управления и представляет собой сложную систему, состоящую из множества элементов и подсистем.

С точки зрения административного права государственное управление является конкретным видом деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющей функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти. Управленческая деятельность носит исполнительно-распорядительный характер и основной функцией государственного управления является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и других нормативно-правовых актов, которое достигается использованием юридически - властных полномочий (распорядительство) [1. С. 7]. Вместе с тем, ряд авторов характеризуют государственное управление как «... целенаправленное, организующерегулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц в них) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей. Оно осуществляется в пределах субъективного фактора (общества) и представляет собой управляющее воздействие одних людей, организованных во властные структуры, на других, главным образом занятых в сферах воспроизводства материальных, социальных и духовных продуктов (потребительских ценностей)» [2. С. 123]. По нашему мнению, приведенное выше определение государственного управления наиболее точно отражает сущность этого явления и позволяет обогатить знания о нем, так как раскрывает его содержание с помощью категории «воздействие», которое можно определить как целенаправленное влияние, в результате чего субъект управления может добиться от объекта управления желаемого поведения и т.п. Излагая указанные вопросы, нельзя не остановиться на проблеме соотношения терминов «государственное управление» и «исполнительная власть». В

научной и учебной литературе имеются различные мнения и подходы к определению указанных: явлений социальной действительности. Несмотря на имеющиеся различия государственное управление большинством авторов рассматривается в широком и узком смысле. Под государственным управлением в широком смысле понимается сфера организующей и распорядительной деятельности государственных органов. Государственное управление в узком смысле - деятельность органов исполнительной власти [3. С. 36 - 45]. Основным в этом определении является то, что государственное управление представляет собой распорядительную деятельность. Исполнительная власть является одним из видов государственной власти и ее содержанием является деятельность по государственному управлению, государственно-управленческая деятельность.

В соответствии с Конституцией КР [4] (ст. 3) государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах: верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым Жогорку Кенешем и Президентом; разделения государственной власти; открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа; разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, термин «государственное управление» в ней не содержится. Тем не менее это не означает, что законодательство не оперирует данным термином. Указанный термин применяется в различных законах, Указах Президента КР и в ряде других нормативных правовых актах. Это имеет отношение и к сфере регулирования трудовых отношений, трудовому праву. Так, в ст. 1 Трудового кодекса КР [5], формулирующей цели и задачи трудового законодательства, содержится положение о том, что отношения по организации труда и управлению трудом входят в предмет правового регулирования трудового законодательства. Закон КР от 1 августа 2003 года № 167 «Об охране труда» [6] определяя основы правового регулирования в области охраны труда также использует данный термин. В частности, в соответствии со ст. 4 данного закона государственное управление охраной труда является одним из важнейших элементов (компонентов) государственной политики в области охраны труда. В связи с изложенным, употребление в законодательстве и практике термина «государственное управление» представляется вполне обоснованным.

В юридической науке управление трудом исследуется, как правило, на уровне управления трудовыми процессами, трудовым коллективом на уровне конкретного предприятия. Исследователи правильно отмечают, что труд на предприятиях, в учреждениях, организациях, не совпадает по объему с понятием труда как объектом управления в общегосударственном масштабе [7. С. 21]. Последний гораздо шире и может включать в себя всю трудовую деятельность людей, вопросы воспроизводства рабочей силы, рациональное ее распределение, подготовка и переподготовка кадров и т.п. [8. С. 19].

Объектом управления трудом на предприятии (в узком смысле) является трудовой коллектив, и управленческие отношения на этом уровне регулируются в основном нормами трудового права. Как отмечает Маврин С.П. «... в управлении трудом на предприятии участвуют и сами трудящиеся через трудовые коллективы, их органы, профсоюзы и т.п., поэтому соответствующие организационно-управленческие отношения объективно не могут регулироваться административно-правовым методом властеотношений, характерным для регулирования отношений с участием органа государственного управления» [9. С. 20 - 21]. В этой связи ряд ученых определяет отношения в области общественной организации труда как «коллективно-трудовые», содержанием которых является организация и управление трудом, включая установление и применение его условий. При этом отношения по надзору и контролю за охраной труда и соблюдением трудового законодательства относятся к числу указанных коллективных отношений. Указанный вывод представлялся вполне обоснованным в условиях, когда профессиональные союзы имели полномочия государственно-властного характера. Между тем, в настоящее время отношения по государственному надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства выходят за рамки внутренних организационно-управленческих отношений на конкретном предприятии, т.к. функции по надзору и

контролю осуществляют специальные государственные органы, не зависящие от администрации предприятия, и имеющие полномочия ярко выраженного надведомственного характера. И в этой связи проблема организации и осуществления государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства может быть рассмотрена с позиций государственного управления трудом.

Говоря о государственном управлении как системе взаимоотношений между субъектом и объектом управления, следует исходить из того, что оно осуществляется от имени и по поручению государства. Поэтому к числу субъектов государственного управления необходимо отнести органы государственной власти и высших должностных лиц государства: Президента КР, Правительство КР, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, т.к. практически каждый из указанных субъектов в той или иной степени воздействует на развитие трудовых отношений или же выполняет отдельные функции государственного управления в сфере труда. Так, Правительство КР определяет основные направления внутренней политики государства, в т.ч. в сфере трудовых отношений, а также обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, принимает меры по обеспечению соблюдения и защиты прав граждан в сфере труда, принимает меры по обеспечению занятости населения и ряд других функций в данной сфере отношений. Конкретную практическую реализацию политики в сфере социально-трудовых отношений осуществляет Министерство труда, миграции и молодежи КР.

Содержанием деятельности вышеуказанных субъектов управления является управляющее воздействие на соответствующие объекты. Под объектом управления в науке административного права можно понимать общество в целом, его отдельные сферы, экономическую, социальную, отдельные организации.

Очевидно, что система социально-трудовых отношений представляет собой один из важнейших элементов всей социальной сферы общества. В данном случае в качестве объекта управления выступают трудовые отношения как одна из важнейших частей (сфер) отношений в современном обществе. Однако, не только трудовая деятельность, но и иные связанные с ней процессы и отношения в силу их общественно значимого характера нуждаются в определенном регулировании и воздействии со стороны государства. Поэтому не только собственно трудовые отношения, но и отношения тесно связанные с трудовыми, выступают в качестве объектов государственного управления. К их числу относятся отношения по регулированию рынка труда, защите от безработицы и содействию занятости населения, вопросы государственного управления в области охраны труда, а также отношения по социальному партнерству, коллективно-договорному регулированию и разрешению трудовых споров (коллективных и индивидуальных), защите трудовых прав граждан.

Кроме того, одной из характерных особенностей государственного управления в сфере трудовых отношений является то, что многие важнейшие вопросы регулирования трудовых отношений решаются в рамках системы социального партнерства. В соответствии со ст. 22 Трудового кодекса КР социальное партнерство представляет собой взаимодействие органов государственной власти, объединений работодателей и профсоюзов в определении и проведении в жизнь согласованной социально-экономической политики, политики в области трудовых отношений, а также двухсторонние отношения между работодателями и профсоюзами, при которых государство определяет параметры взаимодействия сторон. При этом органы государственной власти и органы местного самоуправления являются сторонами социального партнерства в тех случаях, когда они выступают в качестве работодателей или их представителей, а также в других случаях, предусмотренных законами. Данное определение подчеркивает равноправный характер сторон, в т.ч. субъектов государственного управления в сфере трудовых отношений. В связи с чем, в этой сфере, в отличие, например, от административно-политической сферы управления, довольно широко распространены, наряду с вертикальными (субординационными), также и горизонтальные управленческие отношения, в рамках которых происходит согласование интересов по наиболее важным вопросам трудовых отношений. Указанная система функционирует с помощью органов социального партнерства -

трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений, членами которых являются представители работников (профсоюзы), представители работодателей и государства, решения которых принимаются в форме соглашений. Например, Генеральное соглашение на 2013-2015 годы заключено между Правительством КР, Федерацией профсоюзов Кыргызстана и республиканскими объединениями работодателей. Это соглашение предусматривает решение трудовых, социальных и экономических задач и проблем в целом по стране.

Таким образом, к решению проблем регулирования трудовых отношений наряду с органами государственной власти и государственного управления привлечены также и общественные организации и их объединения, в первую очередь профессиональные союзы и их объединения и объединения работодателей.

Анализ законодательства, системы и полномочий соответствующих органов, а также литературы по вопросам управления в сфере трудовых отношений приводит к выводу о том, что содержанием государственного управления в сфере труда (политики регулирования трудовых отношений) являются следующие компоненты: 1) политика социального партнерства в сфере трудовых отношений, содействие развитию коллективно-договорных отношений в организациях и урегулирование коллективных трудовых споров; 2) регулирование оплаты и нормирования труда; 3) регулирование рынка труда и реализация программ содействия занятости и сокращения безработицы, и, наконец 4) государственное управление охраной труда (в широком смысле), государственная защита трудовых прав граждан и разрешение индивидуальных трудовых споров [10]. Трудовым законодательством КР, в частности Трудовым кодексом КР и Законом КР «Об охране труда» предусмотрено, что государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда) является одним из основных способов государственной защиты трудовых прав граждан (ст. 398 ТК КР) и направлений - государственной политики в области охраны труда (ст. 4 Закона КР «Об охране труда»). Последняя в свою очередь является одним из компонентов социальной политики Кыргызской Республики, цели и основные направления которой определены в Конституции КР.

Государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства представляет собой одну из функций государственного управления в сфере трудовых отношений и его сущность заключается в системном наблюдении за состоянием законности в трудовых отношениях во всех организациях и у индивидуальных предпринимателей, в выявлении нарушений трудового законодательства, а также предупреждении нарушений трудовых прав работников. Указанными выше задачами предопределены цель и назначение данного вида деятельности. В связи с чем, некоторые исследователи обоснованно охарактеризуют надзор и контроль как административную функцию в сфере управления трудом [11. С. 5].

Так, ранее отмечалось, что в систему государственного управления сферой трудовых отношений входит довольно большое число различных государственных органов, в т.ч. на региональном уровне, а также общественных организаций. Учитывая также, что многие важные вопросы регулирования трудовых отношений, выработки и реализации трудовой политики решаются в рамках системы социального партнерства, в число участников, оказывающих то или иное влияние на развитие трудовых отношений, входят также и негосударственные организации и объединения, в частности, профсоюзы и объединения работодателей. В отличие от государственного управления трудом, круг субъектов, осуществляющих государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства, значительно уже. Так, с учетом норм главы 41 Трудового кодекса КР «Государственный надзор и контроль за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов о труде» функции по непосредственному осуществлению надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства возложены на несколько специальных органов: прокуратуру, государственную инспекцию труда, специализированные надзоры.

Сфера деятельности внутриведомственного государственного контроля, осуществляемого органами исполнительной власти и органами местного самоуправления

значительно уже как по объекту контроля, так и по предмету и по мерам воздействия в случае выявления нарушений трудового законодательства.

Далее, по объекту и предмету воздействия на сферу общественных отношений между управлением и контролем в рассматриваемой области также имеются существенные различия. Анализируя содержание понятий «управление» и «контроль», которые исследуются наукой управления, административного права, можно сделать вывод о том, что объект воздействия субъектов управления существенно шире, нежели объект (предмет) воздействия субъектов контроля в той же сфере отношений. Предметом государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства является комплекс норм, регулирующих трудовые отношения, т.е. трудовое законодательство (включая законодательство об охране труда). Между тем, объект государственного управления в сфере труда гораздо шире и включает в себя комплекс вопросов и направлений развития трудовых отношений, при этом не ограничиваясь лишь вопросами поддержания законности и защиты трудовых прав. В сферу управляющего воздействия включаются вопросы обеспечения занятости населения, регулирование оплаты труда, воздействие на коллективно-договорные отношения, организация управления охраной труда и экспертизой условий труда и т.п.

Кроме того, формы и методы воздействия субъектов государственного управления существенно отличаются от форм и методов воздействия органов надзора и контроля. Субъектам надзорно-контрольной деятельности, как правило, свойственно применение мер административного воздействия непосредственно в отношении конкретных объектов (организаций, должностных лиц). Между тем, формы воздействия в рамках государственного управления не всегда связаны с непосредственным воздействием на те или иные объекты, в т.ч. применением мер административного воздействия, и носят скорее регулятивный характер.

С учетом изложенного, представляется возможным рассматривать государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства как функцию управления, как часть системы управления и одно из средств воздействия на развитие трудовых отношений. Государственный контроль входит в систему управления трудом в качестве одной из важнейших подсистем. В рамках государственного управления все его основные функции находятся в определенной взаимосвязи между собой, поэтому контроль нельзя рассматривать в отрыве от иных основных функций государственного управления, в т.ч. планирования, организации и т.п. Вместе с тем, будучи взаимосвязанным с реализацией иных функций в системе государственного управления в сфере труда, государственный надзор и контроль сохраняет относительную самостоятельность, которая обусловлена целями контроля и формами воздействия, рассмотренными выше.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. См.: *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. - М., 1995.- С. 7.
2. См.: Государственное и муниципальное управление: справочник. - М., 1997. - С. 123.
3. См.: *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. - М., 1998. - С. 36-45.
4. Конституция КР принята референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 года. «Нормативные акты Кыргызской Республики» от 12 июля 2010 года № 28.
5. Кодекс КР от 4 августа 2004 года № 106 «Трудовой кодекс Кыргызской Республики». Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2006 г., N 4, ст.392.
6. Закон КР от 1 августа 2003 года № 167 «Об охране труда». Опубликован в газете «Эркинтоо» от 8 августа 2003 года N 59-60.
7. См.: *Савич В.И.* Управление трудом и трудовое право. - Томск, 1986. - С. 21.
8. Там же. - С. 19.
9. См.: *Маврин С.П.* Правовые средства управления трудом на предприятии. - Ленинград, 1989.

- С. 20-21.

10.См. например: Управление трудом и социальными процессами. // Под ред. Катульского Е.Д. и Якимова В.Н. - М., 1996.

11.См., например, *Пенов Ю.В.* Управление трудом в условиях многоукладной экономики: правовые проблемы. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - СПб., 2003. - С. 5.