

საქართველოში შრომის ბაზრის სახელმწიფო კონტროლის გაძლიერება პანდემიური კრიზისის პირობებში

მიხეილ კორძაია
სტუ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

სტატიაში განხილულია ქვეყანაში შრომის პოლიტიკის ზეგავლენის საკითხები დამსაქმებლების სამენარმოე აქტივობების ზრდისა და დასაქმებულთა უფლებების დაცვის ფორმატში. ნაშრომში წარმოდგენილია შრომისა და მის თანმდევ სფეროში სახელმწიფო მაკონტროლებელი ორგანოების საკანონმდებლო საფუძვლები და მათი კომპეტენციების გადაფარვის ანალიზი. ჩამოყალიბებულია პანდემიის პირობებში არსებული პრობლემატიკის კონკრეტული მიზეზები და მოსალოდნელი ნეგატიური შედეგების ფარგლები. წარმოდგენილია რეფორმირებისთვის აუცილებელი რეკომენდაციები.

УСИЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НАД РЫНКОМ ТРУДА В ГРУЗИИ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Михаил Кордзаия
Докторант, Грузинский
технический университет

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются вопросы влияния трудовой политики в стране в формате повышения предпринимательской активности работодателей и защиты прав работников. В статье представлены правовые основы органов государственного контроля за трудом и смежной с ним сферы, а также проведен анализ совпадения их компетенций. Устанавливаются конкретные причины проблем от пандемии и масштабы ожидаемых негативных последствий. Представлены необходимые рекомендации по реформе

Ключевые слова: рынок труда, политика безопасности труда, пандемическое законодательство, надзор за рынком труда, регуляторы рынка труда.

* * * *

თანამედროვე მსოფლიოში პანდემიურმა კატასტროფამ მსოფლიო მრავალი გამოწვევის წინაშე დააყენა. უპირველეს ყოვლისა, ქვეყნების მოსახლეობის სიცოცხლის გადარჩენის პარალელურად, ქვეყნის ხელისუფალთა წინაშე ეკონომიკური კრი-

ზისიდან გამომდინარე სოციალური კოლაფსის საშიშროება დადგა. აღნიშნული გარემოება ყველაზე მტკივნეულად აისახა სოციალური-ეკონომიკის იმ მიმართულებებზე, რომლებიც ქვეყნების განვითარების მიხედვით ნაკლებად ჩამოყალიბებული და არასტაბილური მიდგომებით ხასიათდებოდნენ. ბოლო ორი წლის განმავლობაში, მსოფლიოში მიმდინარე დინამიურმა ძვრებმა ე.წ. „განვითარებადი ეკონომიკის“ ქვეყნებში სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას კიდევ უფრო მწვავე შედეგები მოუტანა, ბუნებრივია, ამ შემთხვევაში განსაკუთრებულად მონყვალადია შრომის ბაზრის არსებული მდგომარეობა. შექმნილ სიტუაციაში, საქართველო გამონაკლისი არაა და მისი ამჟამინდელი მდგომარეობა მნიშვნელოვნად რთულია ეკონომიკური და სოციალური საკითხის ჭრილში.

აღნიშნული გარემოების გათვალისწინებით, ქვეყანაში ისედაც სუსტად განვითარებულმა შრომის პოლიტიკამ გამოაჩინა ის სერიოზული ხარვეზები, რომელთა გამოვლენა წინა წლებში არც თუ ისე კრიტიკულად აღიქმებოდა. საქართველოში, უკანაკსნელ წლებში მიმდინარე შრომის პოლიტიკის რეფორმაში გამოჩნდა, როგორც სისტემური, ისე კონცეპტუალური ხარვეზები. ამ მხრივ, ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემურ საკითხად მოგვევლინა შრომის პოლიტიკის აღსრულებისას შრომის ბაზარზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის მიდგომები.

2006 წელს, საქართველოს პარლამენტის მიერ ახალი შრომის კოდექსის მიღებიდან დღემდე, კერძო სექტორში აქტუალურია შრომითი უფლებებისა და შრომის უსაფრთხოების საკითხებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხები. შრომის კოდექსში 2020 წელს შეტანილმა ცვლილებებმა გაზარდა შრომითი უფლებების კონტროლის საკითხი, რადგან შრომითი ურთიერთობებისას არსებული თავისებურებები ნეგატიურად შეიძლება აისახოს მოქალაქეთა ყოფით მდგომარეობაზე.

პანდემიიდან გამომდინარე შრომის ბაზარზე შექმნილმა ვითარებამ ცხადყო, რომ მოქალაქეებისთვის შრომითი უფლებების რეალიზების კონსტიტუციური გარანტირება პრაქტიკული გამოყენების თვალსაზრისით ხარვეზის მატარებელია, რაც მისი მცირე ჩამონათვლითაც ცალსახად იკვეთება:

- ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის შეუძლებლობა;

• არსებული სამუშაო ადგილების შენარჩუნების სირთულე;

• სასურველ პროფესიაზე წვდომის შესაძლებლობის არ არსებობა;

• არასამართლიანი და მიკერძოებული გადანაცვლებების მიღებით ადამიანის უფლებების დარღვევის მაგალითების საგრძნობი ზრდა;

• შრომითი ურთიერთობის პერიოდში დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის გარანტიების გამოუყენებლობის ჩვეული პრაქტიკა;

შესაბამისად, ერთი მხრივ, ჩამოთვლილი მიზეზების გამო საქართველოში შრომითი უფლებების დაცვის სიმწვავე კიდევ უფრო აქტუალურია ვიდრე ეს წინა წლებში იყო და მეორე მხრივ, თავად ბიზნეს სექტორისთვის წარმოშობილი ეკონომიკური სტაგნაცია, მხარეთა შორის ბუნებრივად არსებულ ანტაგონისტურ დამოკიდებულებას რადიკალურ დონემდე ზრდის.

აღნიშნულ ფონზე სახელმწიფო, რომელსაც უნდა გააჩნდეს შრომის ბაზრის სუბიექტებისადმი სამართლიანი და მიუკერძოებელი მიდგომები, იძულებული ხდება გაამკაცროს შრომის ბაზარზე ზედამხედველობა და უზრუნველყოს მხარეთა თანაბარუფლებიანობის შენარჩუნება. აღნიშნული კი შესაძლებელია მხოლოდ სამართლიანი და მიუკერძოებელი კანონმდებლობისას, ასევე სამართლიანი და

მიუკერძოებელი აღმასრულებელი სისტემის არსებობისას. უკანასკნელ წლებში შრომის კანონმდებლობაში შეტანილმა ცვლილებებმა რადიკალურად მემარცხენე ტენდენციები მიიღო, რამაც კერძო სექტორისთვის არსებული კრიზისული სიტუაცია კიდევ უფრო გააუარესა. შრომის უსაფრთხოების კანონმდებლობით კონკრეტულად დადგენილია შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის აღსრულების მექანიზმები. ამასთან, ასევე განსაზღვრულია კონკრეტული სახელმწიფო უწყება, რომელიც ბაზარზე შრომის უსაფრთხოებისა და შრომითი უფლებების დაცვის პოლიტიკის აღსრულების უფლებამოსილ ორგანოს წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ სპეციალური აქტით აღსრულების სუბიექტი გამოკვეთილია, რეალობაში გვხვდება პარალელური სტრუქტურების მხრიდან შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკაზე აღსრულების პროცესში ჩართული სხვა სახელმწიფო ორგანოებიც, სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე დაფუძნებული. ამგვარი სტრუქტურები და მათი მოქმედების სამართლებრივი საფუძვლები იხილეთ ცხრილში.

წარმოდგენილი ცხრილიდან ნათლად ჩანს, რომ ყოველი მაკონტროლებელი უწყების უფლებამოსილების განმსაზღვრელი აქტი საკანონმდებლო აქტია. შესაბამისად, მათი რეგულირება ხდება უმაღლესი პოლიტიკური ორგანოს - საქართველოს

№	სახელმწიფო ორგანო	საკანონმდებლო საფუძველი	სტრუქტურული ქვემდებარეობა	კომპეტენციის გავრცელების ფარგლები (სექტორი/ კონტროლის სფერო)
1	სსიპ „შრომის ინსპექცია“	1. „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქ. ორგანული კანონი; 2. „საქართველოს შრომის კოდექსი“ საქართველოს ორგანული კანონი;	ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	სექტორი: ყველა ეკონომიკურ სექტორში; მათ შორის, საჯარო სამსახური კონტროლის სფერო: ნებისმიერი სამუშაო ადგილი;
2	სსიპ „საგანგებო სიტუაციების სამსახური“	„სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონი	საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	სექტორი: ყველა ეკონომიკური სექტორი; კონტროლის სფერო: საგანგებო სიტუაციების პოლიტიკის ფარგლებში
3	სსიპ „ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტო“	„პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი“ საქართველოს კანონი	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	სექტორი: მომეტებული საფრთხის მქონე სექტორი; კონტროლის სფერო: მომეტებული საფრთხის ობიექტები;
4	მუნიციპალური სამსახური „მუნიციპალური ზედამხედველობის სამსახური“		ადგილობრივი თვითმმართველობები (მუნიციპალიტეტები)	სექტორი: სამშენებლო და მომეტებული საფრთხის ობიექტების კონტროლი; კონტროლის სფერო: სამშენებლო რეგულირება;
5	სსიპ „სურსათის ეროვნული სააგენტო“		საქართველოს გარემოს დაცვის და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	სექტორი: სურსათის მწარმოებელი, მიმწოდებელი და რეალიზატორი სექტორი; კონტროლის სფერო: სურსათის კონტროლი;

პარლამენტის მხრიდან. ამასთან, როგორც საკანონმდებლო საქმიანობის პრინციპიდან ცხადია, საკანონმდებლო დონეზე აქტის მიღება თითქმის აბსოლუტური უმრავლესობით აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებთან შეთანხმებულია. შესაბამისად, თითოეული საკანონმდებლო გადაწყვეტილება უნდა ეფუძნებოდეს სახელმწიფოს მიერ ჩამოყალიბებულ დარგობრივ პოლიტიკებს, თუმცა, სამწუხაროდ შრომის სფეროში ამგვარი პოლიტიკა ჯერაც არ არსებობს. ასეთივე მიდგომა უმრავლეს შემთხვევაში არსებობს და ვიღებთ იმ სურათს, რომლის მიხედვითაც როგორც მინიმუმ მაკონტროლებელი ორგანოების კომპეტენციების დუბლირებას ქმნის და არცთუ შორეულ წარსულში არსებული სამწუხარო პრაქტიკა საკმაოდ მტკივნეულ გამოვლინებებს ბადებს, კერძოდ: კორუფციული ტენდენციების გაძლიერებას, საჯარიმო სანქციების ზრდას, ბიზნესზე ზეწოლის ფაქტების სიმრავლეს და სხვა;

მიუხედავად იმისა, რომ ცხრილის მიხედვით მაქსიმალურად გამიჯნული ჩანს მაკონტროლებელი ორგანოების კომპეტენციები, შრომის უსაფრთხოების სფეროს კონტროლის ფარგლებში თითოეულ მათგანს გააჩნია დასაბუთებული საკანონმდებლო ბმა, მაგალითად: „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსის“ 24-ე მუხლი პირდაპირ უთითებს შესამოწმებელ ობიექტზე შრომის უსაფრთხოების დაცვის უზრუნველყოფასა და კონტროლის განხორციელების აუცილებლობაზე, რომელიც როგორც ეკონომიკის სამინისტროს დაქვემდებარებული უწყების კომპეტენციას, ისე მეორე მაკონტროლებელი ორგანოს - სსიპ „შრომის ინსპექციის“ კომპეტენციასაც წარმოადგენს. ამ კონკრეტული მაგალითით ცხადი ხდება რომ მენარმე სუბიექტისთვის ერთი და იმავე საგნის მიმართ, როგორც მინიმუმ ორი მაკონტროლებელი უწყებაა დაინტერესებული.

როგორც აღინიშნა, შრომის პოლიტიკის ზედამხედველობის სიმკაცრე მართლდება შრომითი ურთიერთობისას წარმოშობილი საფრთხის შემცველი ფაქტორებისა და საშიში სამუშაო გარემოდან გამომდინარე საფრთხეების თავიდან აცილების კეთილშობილური განზრახვით. ქვეყანაში შრომით ურთიერთობებს საჯარო სამსახურში არეგულირებს „საჯარო სამსახურის“ შესახებ კანონი, რომელიც არანაირად არ მოიცავს შრომის უსაფრთხოების საკითხებს, ხოლო შრომითი უფლებების ნაწილში მისი გადანაცვება საგრძნობლად განსხვავებულია შრომის კოდექსით დადგენილი შრომითი უფლებების რეგულირებისგან.

არსებულ სიტუაციაში სახელმწიფო ზედამხედველობისას შეინიშნება მართვის სერიოზული ხარვეზები, რომელიც ძირითად შემდეგი სახისაა:

- სამართლებრივ და კონცეპტუალურ დონეზე გამიჯნული მიდგომები შრომის უსაფრთხოებისა და შრომითი უფლებების სფეროში;

- საჯარო სფეროში კერძო სამართლის სუბიექტებისგან განსხვავებით შრომის რეგულირების განსხვავებული ასპექტების არსებობა;

- შრომის პოლიტიკის აღსრულებისას მაკონტროლებელი ორგანოების სიმრავლე და მათი უფლებამოსილებების დუბლირების პრობლემა;

- აღსრულებისას საჯარო სამსახურისადმი კერძო სექტორისგან განსხვავებით გაცილებით ლიბერალური მიდგომების არსებობა და შრომის უსაფრთხოების საკითხების სრული გამორიცხვა;

- სახელმწიფო სამსახურების ძალოვანი სტრუქტურებისადმი შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის ნაკლები გავლენა;

- ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ ხედვებში შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის ადგილის არარსებობა;

ჩამოთვლილი გამოწვევები ნეგატიურ ასახვას ჰპოვებს შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პოლიტიკის მართვაზე, რაც შემდგომში უარყოფითად აისახება შრომის ბაზრის მდგომარეობაზე. პრობლემატიკის არ აღიარება და მათი იგნორირება უშუალო გავლენას ახდენს, როგორც დასაქმებულთა მდგომარეობაზე, ისე თავად დამსაქმებელთა განვითარების პერსპექტივაზე. აღნიშნული არასტაბილური გარემოს შექმნის წინაპირობაა ქვეყანაში ახლად შექმნილი ინსტრუქციების განვითარების გზა.

სტატიით გამოვლენილი გამოწვევების ძირეული პრობლემატიკა შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის მართვის სახელმწიფო პოლიტიკის ერთ-ერთ ძირეულ პრობლემატიკას ასახავს. აღნიშნული გამოწვევებისადმი გამკლავება საზოგადოების აქტიური ჩართულობით გაცილებით ადვილად მისაღწევია და მაღალეფექტური იქნება. აღნიშნულის უზრუნველყოფა კი შესაძლებელია ასევე კანონმდებლობით განსაზღვრული მექანიზმებით იქნას მიღწეული, მაგალითად, ქვეყანაში სოციალური პარტნიორობის სისტემის რეალიზების გზით, თუმცა როგორც ხშირი მაგალითები ცხადყოფს, მექანიზმების საკანონმდებლო დონეზე არსებობა ნაკლებად აისახება პრაქტიკულ გამოყენებაში. შექმნილი სიტუაციიდან გამომდინარე, ქვეყნის შრომის ბაზარზე პოზიტიური რეფორმების დასაწყებად შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს შემდეგი სახის სარეკომენდაციო პოსტულატები:

- საზოგადოების სხვადასხვა წრეების ჩართულობით აუცილებელია შრომის უსაფრთხოებისა და შრომითი უფლებების დაცვის ერთიანი კონცეპტუალური ხედვის ჩამოყალიბება;

- პოლიტიკური ხედვის შესაბამისად, სამარ-

თლებრივი პლატფორმის შექმნა, რომლის ძირეული მიზანი უნდა იყოს ერთიან სამართლებრივ სისტემაში ორივე, ერთმანეთთან თავსებადი მიდგომების კონსოლიდირება;

- საჯარო და კერძო სუბიექტებისათვის ერთიანი შრომის პოლიტიკის შემუშავება და აღსრულების თანაბარი მიდგომების დადგენა;

- შრომის პოლიტიკის საკითხებთან შემხებლო-

ბაში არსებული მარეგულირებელი ორგანოების სისტემატიზირება და უფლებამოსილებათა კონკრეტული გამიჯვნა;

- შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის გაძლიერება სპეციფიკური საჯარო სამსახურის სტრუქტურებისადმი, განსაკუთრებით მაღალი რისკის ამოცანების შესრულებისას დასაქმებულთა დაცვის მაქსიმალური პრევენციული მექანიზმების ჩამოყალიბება.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. Protecting the life and health of workers during the COVID-19 pandemic: Overview of national legislative and policy responses; ILO, 2020
2. საქართველოსა და ევროკავშირის შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმების 30-ე დანართი;
3. საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ (19.02.2019 წ. #4283 – II ს);
4. “შრომის სამართალი, დავის, გადაწყვეტის ალტერნატიული მეთოდები”; რიჩარდ ბეილსი; ჩრდილოეთ ოჰაიოს უნივერსიტეტი, 2019 წელი;
5. შრომის სამართალი, ფრანჩესკო ბაკინი; მილანის ბიკოკას უნივერსიტეტი, 2018 წელი.
6. „შრომის სამართალი და შრომის საერთაშორისო სტანდარტები“, სახელმძღვანელო მოსამართლეების, იურისტებისა და სამართლის პედაგოგებისათვის (638 გვერდი) - ავტორები: ზაქარია შველიძე, ქსავიერ ბოდონე, თეიმურაზ თოდრია, თამარ ხაფომია, ნათია გუჯაბიძე, ქეთევან მესხიშვილი; 2017 წელი;
7. შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის 2018.2019 წლების წლიური ანგარიშები.