ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ

ՀՀ ԱՇԽԱՏԱՆՔԱՅԻՆ ՕՐԵՆՍԴՐՈՒԹՅԱՆ ՊԱՀԱՆՋՆԵՐԻ ԿԱՏԱՐՄԱՆ ՆԿԱՏՄԱՄԲ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԽՆԴԻՐՆԵՐԸ

Ուսումնասիրության համար հիմք է հանդիսացել ՀՀ Կառավարության 2013 թվականի 857-Ն որոշման արդյունքում աշխատանքային օրենսդրության պահանջների կատարման նկատմամբ պետական հսկողության և վերահսկողության բնագավառում ստեղծված նոր իրավիճակը (Պետական հիգիենիկ և հակահամաճարակային տեսչության և Աշխատանքի պետական տեսչության միաձուլումն ու վերակազմակերպումը՝ Առողջապահական պետական տեսչության):

Այս որոշման արդյունքում, ՀՀ-ում այլևս չկա աշխատանքային օրենսդրության, աշխատանքային իրավունքի նորմեր պարունակող այլ նորմատիվ իրավական ակտերի և կոլեկտիվ պայմանագրերի նորմատիվ դրույթների կատարման պահանջների նկատմամբ պետական հսկողություն և վերահսկողություն իրականացնող ***առանձնացված*** պետական մարմին: Աշխատանքի պետական տեսչությունը (ԱՊՏ) կորցնում է իր բավականին բարձր, օրենքով կարգավորվող կարգավիճակը: Ակնկալվում է, որ այն նախկինի պես ազդեցիկ չի կարող գտնվել գործատուների, աշխատողների և արհմիությունների, պետական այլ մարմինների հետ հարաբերություններում: Երկու տեսչությունների միաձուլման արդյունքում միջոցների և կադրային ռեսուրսի կրճատումը ևս կարող է խոչընդոտ դառնալ լիարժեք գործառնության համար: Աշխատանքային խնդիրների բնագավառում պետական հսկողությունն ու վերահսկողությունն իրականացվելու է Առողջապահության նախարարության կողմից, որը մասնագիտացված կառույց չէ այդ բնագավառում:

Ուսումնասիրության ակնկալվող արդյունքներն էին.

- Հայաստանի աշխատանքային օրենսդրության շրջանակներում պետական հսկողության և վերահսկողության հիմնախնդիրների վերլուծությունը,
- Աշխատանքի տեսչության արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված առաջարկների մշակումը,
- Այս ոլորտում պետական քաղաքականության այլընտրանքների ձևակերպումը:

Ուսումնասիրության շրջանակներում կիրառվել են սոցիալական հետազոտության որակական մեթոդներ՝ փորձագիտական հարցազրույցներ (աշխատանքային հարցերի 14 փորձագետների հետ) և փաստաթղթերի ավանդական վերլուծություն:

ԵԶՐԱՀԱՆԳՈՒՄՆԵՐ

Ուսումնասիրության արդյունքում ձևակերպված գլխավոր եզրահանգումն այն պնդումն է, որ ***աշխատանքային իրավունքների պաշտպանության բնագավառում անթույլատրելի է պետության վերահսկողական դերի թուլացումը,*** ինչը խիստ հավանական է դարձել Կառավարության հայտնի որոշումից հետո:

Աշխատանքի տեսչություններ. արդի մարտահրավերներ և մոտեցումներ

- Աշխատանքի միջազգային կազմակերպության (ԱՄԿ) սահմանած նորմերի համաձայն՝ աշխատանքի տեսչությունը հանրային գործառույթ է, որը գտնվում է պետության պատասխանատվության ներքո: Այն պետք է կազմակերպված լինի որպես համակարգ՝ պետական համակարգի շրջանակներում: Աշխատանքի տեսուչները դիտարկվում են որպես անկախ մասնագետներ և պետք է պաշտպանված լինեն բոլոր տեսակի ճնշումներից՝ իրենց գործառույթներն անկողմնակալ կերպով իրականացնելու համար: ԱՄԿ «Աշխատանքի տեսչության մասին» 1947 թվականի Կոնվենցիան (N 81 Կոնվենցիա), որը սահմանում է աշխատանքային օրենսդրության պահանջների կատարման առնչությամբ պետության կարևոր պարտավորությունները, ՀՀ-ում ուժի մեջ է մտել 2005թ. դեկտեմբերից:
- Եվրոպական երկրների մեծամասնությունում աշխատանքի տեսչությունները աշխատանքի և/կամ սոցիալական հարցերի նախարարության մաս են կազմում: Եվրոպական մի քանի երկրներում աշխատանքի տեսչությունը հաշվետու է եռակողմ (պետություն, աշխատողներ և գործատուներ) հանձնաժողովին: Կառավարության միջամտությունը հասցված է նվազագույնի՝ ինչպես տեսչության կառավարման, այնպես էլ բյուջեի վերահսկողության հարցերում:
- Հաշվի առնելով աշխատանքի տեսչության լիազորությունները՝ դրանք կարելի է դասակարգել 2 խոշոր խմբի. **Ա.** Աշխատանքի տեսչություններ, որոնք ընդհանուր բնույթի լիազորություններ ունեն՝ լիազորված են զբաղվածության և աշխատանքային պայմաններին առնչվող օրենքների ու կարգավորումների ամբողջ դաշտը վերահսկել և **Բ.** Աշխատանքի տեսչություններ, որոնք կոնկրետ խնդիրների շրջանակի համար են պատասխանատու: Որպես կանոն, դրանք աշխատավայրում առողջության և անվտանգության

պահպանման հարցերն են: Այնուամենայնիվ, աշխատավայրում առողջության և անվտանգության հարցերն էլ բավական լայն են մեկնաբանվում՝ ներառելով խնդիրների մեծ շրջանակ. աշխատաժամանակ, հղի կանանց աշխատանքային պայմաններ և այլն: 2-րդ մոդելի երկրները ևս աստիճանաբար ընդլայնում են աշխատանքի տեսչության գործառույթների շրջանակը՝ ներառելով նաև հանրային ծառայությունների և հանրային կառավարման բնագավառները:

• Ժամանակակից աշխարհում աշխատանքի տեսչությունները բախվում են բազմաթիվ մարտահրավերների. աշխատանքային պայմանների և պահանջների փոփոխություն, աշխատանքի նոր, ոչ տիպիկ ձևերի աճ, ճկուն և չֆիքսված աշխատաժամանակ, վիրտուալ կազմակերպությունների թվի աճ, և այլն:

• Աշխատանքը դառնում է ավելի ու ավելի վերացական, դժվար է դառնում որսալ կապը աշխատանքի և դրա կոնկրետ արդյունքի միջև: Հետևաբար, աշխատանքի պայմանները ևս դառնում են վերացարկված, դժվար վերահսկելի: Բազմաթիվ կազմակերպություններ են ստեղծվում, որտեղ աստիճանակարգային հարաբերությունները հստակ չեն՝ գերակշռում են հորիզոնական հարաբերությունները: Ուստի դժվար է որոշակիացնել այն անձանց շրջանակը, ովքեր պատասխանատու են պատշաճ և օրենսդրության պայմաններին համահունչ աշխատանքային պայմանների ապահովման համար:

• Ակտուալ խնդիր է մատչելի և կիրառելի օրենսդրության ապահովումը: Բազմաթիվ կարգավորումներն ու չափանիշները դեռևս երաշխիք չեն այն բանի, որ դրանք իսկապես հնարավոր է իրագործել: Հետաքրքիր է անգլո-սաքսոնյան երկրների փորձը, որտեղ օրենսդրության պահանջներն առավել «մեղմ» ձևակերպումներ ունեն: Կարելի է ասել, որ այս երկրներում օրենսդրության պահանջների կատարման հարցում առավել մեծ նշանակություն ունի ձևավորված մշակույթը, քան այդ պահանջների «խստությունը»: Օրենսդրական պահանջներն առավել լայն են ձևակերպված և բավականաչափ ճկուն են՝ փոփոխվող իրավիճակներին համապատասխանեցնելու համար:

• Փոխվել է գործատուի դերի վերաբերյալ պատկերացումը: Գործատուն այժմ դիտարկվում է որպես համագործակցող կողմ, ում հետ հարկավոր է իրականացնել խորհրդատվական բնույթի կանխարգելիչ աշխատանք՝ օրենսդրության պահանջների կատարման և պահպանման համար: Այս առումով, աշխատանքի տեսչությունը հանդես է գալիս որպես գործատուներին ծառայություններ մատուցող մարմին: Այդ ծառայությունները ներառում են ոչ միայն շարունակական խորհրդատվությունն ու տեղեկատվության տրամադրումը, այլև՝ աշխատաժողովներն ու դասընթացները: Համագործակցության մյուս ուղղությունն է տեսչության նախաձեռնությամբ եռակողմ հանձնաժողովների ձևավորումը՝ սոցիալական երկխոսության վարման նպատակով:

• 2009թ. ԱՄԿ-ն ընդունեց Աշխատանքի գլոբալ պակտը, որտեղ կոչ էր արվում ուժեղացնել աշխատանքի տեսչությունների կառավարումը: Այս պակտը աշխատանքի տեսչությունը ճանաչում էր որպես աշխատողի պաշտպանության, սոցիալական ապահովության, աշխատաշուկայի քաղաքականության և սոցիալական երկխոսության կարևոր տարր: 2010թ. ԱՄԿ գերագույն մարմինը ևս մեկ անգամ շեշտադրեց աշխատանքի տեսչության կարևորությունը՝ նշելով, որ աշխատանքի տեսչությունները պետք է գործեն առավել արդյունավետ եղանակներով՝ նախապատվություն տալով կանխարգելիչ միջոցառումների և խորհրդատվության իրականացմանը:

• Համաշխարհային տնտեսական ճգնաժամը երկակի ազդեցություն ունեցավ կառավարությունների կողմից իրականացվող միջոցառումների վրա.

– Մի շարք կառավարություններ կրճատեցին տեսչությունների լիազորությունների մի մասը՝ աշխատաշուկայի ազատ զարգացմանը չխոչընդոտելու համար: Բնականաբար, այս փոփոխությունները նաև ճգնաժամի պայմաններում պետական միջոցների խնայողության նպատակ էին հետապնդում:

– Մյուս կողմից, մի քանի կառավարություններ հակառակ ռազմավարությունը որդեգրեցին. ընդլայնեցին աշխատանքի տեսչությունների լիազորություններն ու գործողությունները՝ պաշտպանելու համար աշխատողներին ճգնաժամի հետևանքով առաջ եկած ռիսկերից: Եվրոպական երկրների մեծ մասում տեսչական ստուգումների թիվն աճեց:

• Աշխատանքի տեսչությունների գործունեության մեջ նկատվող գլխավոր միտումը, որ սկիզբ է առել 1990-ական թթ.-ից, տեսչական գործառույթների ինտեգրումն ու կենտրոնացումն է մեկ միասնական, պետական տեսչական համակարգում: Աշխատանքի տեսչության քաղաքականությունը գնալով ավելի ու ավելի շատ է դիտարկվում որպես զբաղվածության քաղաքականության մաս: Ավելի մեծ թվով երկրներ են հակվում դեպի աշխատանքի հարցերի պետական կարգավորման միասնական մարմինների ձևավորումը:

Կառավարության 857-Ն որոշումն ու դրա իրավական հետևանքները

• ՀՀ Աշխատանքի պետական տեսչությունը ստեղծվել է 2004թ. հուլիսին, ՀՀ Կառավարության որոշմամբ: Տեսչության հիմնական գործառույթը ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով պետական հսկողություն և վերահսկողություն իրականացնելն է՝ գործատուների կողմից ՀՀ աշխատանքային օրենսդրության և աշխատանքի իրավունքի նորմեր պարունակող այլ նորմատիվ իրավական ակտերի պահպանման նկատմամբ: Աշխատանքի պետական տեսչության մասին ՀՀ օրենքի 21-րդ հոդվածում որպես պետական հսկողության և վերահսկողության ձևեր՝ մատնանշված են ստուգումները և ուսումնասիրությունները: Ընդհանուր առմամբ, ՀՀ Աշխատանքի պետական տեսչությունն

օրենքի ուժով բավական լայն լիազորություններով է օժտված:

• ՀՀ Կառավարության 857-Ն որոշման արդյունքում, ՀՀ-ում այլևս չկա աշխատանքային օրենսդրության, աշխատանքային իրավունքի նորմեր պարունակող այլ նորմատիվ իրավական ակտերի և կոլեկտիվ պայմանագրերի նորմատիվ դրույթների կատարման պահանջների նկատմամբ պետական հսկողություն և վերահսկողություն իրականացնող առանձնացված պետական մարմին:

• Նոր տեսչության անվանման մեջ «աշխատանք» բառը չի գործածվում:

• Աշխատանքային խնդիրների բնագավառում պետական հսկողությունն իրականացվելու է Առողջապահության նախարարության կողմից, որը մասնագիտացված կառույց չէ այդ բնագավառում: Կառուցվածքային այս փոփոխությունը հիմնավորված չէ այն պայմաններում, երբ առկա է ՀՀ Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը, որն աշխատանքային հարցերի բնագավառում պետական քաղաքականություն մշակող և իրականացնող, ՀՀ Կառավարության կողմից լիազորված մարմին է:

• Կառավարության որոշման տեքստի մեջ բացակայում են բարեփոխման հիմնավորումները: Հնարավոր փաստարկներն այն մասին, որ որոշումը միտված է աշխատանքային օրենսդրության նորմերի կիրառման բնագավառում վերահսկողական գործառույթների առավել արդյունավետ կամ որակյալ իրականացման ապահովմանը, բացակայում են:

• Պատշաճ հիմնավորումների բացակայությունն է, հավանաբար, պատճառ հանդիսանում որոշման իրական դրդապատճառների այլընտրանքային մեկնաբանությունների համար: Առկա է տարածված փորձագիտական տեսակետ այն մասին, որ բարեփոխումը կատարվել է Համաշխարհային բանկի առաջարկով և ճնշման ներքո՝ գործարար միջավայրի նկատմամբ պետական վարչարարության բեռը թեթևացնելու համար:

• Կառավարության որոշումը մշակվել է ոչ թափանցիկ եղանակով, հաշվի չեն առնվել շահագրգիռ կողմերի (առաջին հերթին՝ աշխատողների և նրանց ներկայացուցիչների) շահերն ու տեսակետները: Գործընթացին մասնակցություն չեն ունեցել բնագավառի փորձագետներն ու իրենք՝ աշխատանքի պետական տեսչության աշխատակիցները, իսկ որոշման ընդունումը հապշտապ բնույթ է ունեցել: Թե՛ օմբուդսմենի, թե՛ արհմիությունների կոնֆեդերացիայի, թե՛ այլ շահագրգիռ կողմերի՝ կառավարությանն ուղղված գրությունները, որտեղ բարձրաձայնվել են որոշման իրավական բացերն ու հնարավոր բացասական հետևանքները, որևէ հիմնավոր արձագանք չեն գտել և փոփոխություններ առաջ չեն բերել:

• Կառավարության քննարկվող որոշումն ընդունվել է տեսչական բարեփոխումների պետական քաղաքականության շրջանակներում: Սակայն Հայաստանում տեսչական բարեփոխումների հայեցակարգում կիրառելի է համարվում ժամանակակից տեսչական համակարգին անցում կատարելու ամենամեղմ տարբերակը: Հայեցակարգում նախապատվություն չի տրվել տարբեր տեսչական համակարգերի միաձուլմանը: Որպես ուղղահայաց բարեփոխման առանցքային ուղղություն՝ նշված է «Յուրաքանչյուր առանձին տեսչության գործունեության կատարելագործումը»: Տեսչական բարեփոխումների իրականացման գործողությունների ծրագրում ևս նախատեսված չէ որևէ գործողություն՝ ուղղված առկա տեսչությունների կառուցվածքի փոփոխությանը, դրանց միաձուլմանը կամ կենտրոնացմանը: Հայեցակարգն ու գործողությունների ծրագիրն ամբողջությամբ հիմնված են «մեղմ» կամ «փափուկ» մոտեցման վրա: Հետևաբար, կառավարության հայտնի որոշումը համահունչ չէ իր իսկ կողմից հավանության արժանացած տեսչական բարեփոխումների հայեցակարգին:

• Պետական քաղաքականության չհայտարարված նպատակն, ըստ փորձագետների, աշխատանքի ոլորտում պետական վերահսկողության փաստացի վերացումն է:

• Վերակազմավորված տեսչությունն ընդգրկվել է Առողջապահության նախարարության աշխատակազմում, ինչը հետազոտության մասնակից փորձագետների մեծ մասը չի համարում ԱՄԿ N 81 Կոնվենցիայի՝ «կենտրոնական իշխանության հսկողության» պահանջի կատարում: Փորձագետների կարծիքով, կենտրոնական իշխանության կողմից հսկողության և վերահսկողության մասին հնարավոր կլիներ խոսել այն դեպքում, եթե տեսչությունն անմիջականորեն հանդիսանար նախարարության կառուցվածքային ստորաբաժանում կամ լիներ Կառավարությանն առընթեր կառույց:

• Կառավարության որոշումը հակասում է ՀՀ Աշխատանքային օրենսգրքի 34-րդ հոդվածին, որտեղ սահմանված է, որ «Գործատուների կողմից աշխատանքային օրենսդրության, աշխատանքային իրավունքի նորմեր պարունակող այլ նորմատիվ իրավական ակտերի և կոլեկտիվ պայմանագրերի նորմատիվ դրույթների կատարման նկատմամբ պետական հսկողությունն ու վերահսկողությունն իրականացնում է աշխատանքի պետական տեսչությունը, իսկ օրենքով նախատեսված դեպքերում՝ այլ պետական մարմիններ»: Պետական հսկողություն և վերահսկողություն իրականացնող մարմնի փոփոխությունը հնարավոր կլիներ միայն Աշխատանքային օրենսգրքի 34-րդ հոդվածի փոփոխության պարագայում:

• Կառավարության որոշման արդյունքում ստեղծվել է իրավիճակ, երբ անհնար է դարձել Աշխատանքի պետական տեսչության մասին օրենքի պահանջների կատարումը:

• Փոփոխության արդյունքում առաջացել է ՀՀ Աշխատանքային օրենսգրքի 109-րդ հոդվածի առաջին մասի 2-րդ ենթակետի, 119-րդ հոդվածի, 250-րդ հոդվածի 3-րդ մասի, 260-րդ հոդվածի 2-րդ մասի պահանջների կատարման անհնարինություն:

• Թեև նոր տեսչության կանոնադրության մեջ նշված է, որ Առողջապահական պետական տեսչությունը աշխատանքի պետական տեսչության իրավահաջորդն է, սակայն նման ձևակերպումն ավելի շատ խնդիրներ է

առաջացնում, քան տալիս պատասխաններ: Փորձագետների մեծ մասը համակարծիք էր այն հարցում, որ Կառավարության որոշումը բավարար իրավական հիմք չէ՝ իրավահաջորդության ապահովման համար: Քաղաքացիական օրենսգրքի 64 հոդվածի առաջին մասում սահմանված է, որ «Իրավաբանական անձանց միաձուլման դեպքում նրանցից յուրաքանչյուրի իրավունքները և պարտականություններն անցնում են նոր առաջացած իրավաբանական անձին՝ փոխանցման ակտին համապատասխան»: Նորաստեղծ տեսչությունը, գործելով նախարարության աշխատակազմի (որն իրավաբանական անձ չէ) կառուցվածքում, չի հանդիսանում իրավաբանական անձ: Ուստի, չի կարող լինել ԱՊՏ իրավունքների և պարտականությունների իրավահաջորդը:

• Անգամ իրավահաջորդության փաստն ընդունելու պարագայում շարունակում է արդիական մնալ փոխանցվող լիազորությունների շրջանակի հարցը: Ապահովված չէ լրիվ, ամբողջական իրավահաջորդությունը, քանի որ նոր տեսչության կանոնադրության մեջ ԱՊՏ խնդիրներն ու լիազորությունները կրճատված կամ փոփոխված են: Այսպիսով, այն ունի կամընտրական, Կառավարության որոշմամբ կարգավորվող բնույթ, ինչը հակասում է օրենքի պահանջներին:

• Նոր տեսչության կանոնադրության մեջ «աշխատանքի գլխավոր պետական տեսուչ», «աշխատանքի պետական տեսուչ» հասկացությունները, այդ կարգավիճակներից բխող իրավունքներն ու պարտականությունները տեղ չեն գտել: «Աշխատանքի պետական տեսուչ» հասկացությունն օգտագործվում է միայն ՀՀ Առողջապահության նախարարի N 580-Ա հրամանի 2-րդ հավելվածում, որտեղ սահմանվում է Առողջապահական պետական տեսչության հաստիքացուցակը: Սակայն այս հրամանում և դրա հավելվածներում ևս աշխատանքի պետական տեսուչի լիազորությունները, իրավունքներն ու պարտականությունները սահմանված չեն: Ապահովված չէ մի կողմից՝ օրենքում և մյուս կողմից՝ նախարարի հրամանով հաստատված հաստիքացուցակում նշված կարգավիճակների նույնականացումը: Դժվար է պնդել, որ օրենքով աշխատանքի պետական տեսուչին վերապահված լիազորություններն ամբողջ ծավալով փոխանցվում են նորաստեղծ տեսչության աշխատանքի պետական տեսուչներին:

• Թե՛ նոր տեսչության կանոնադրության մեջ, թե՛ հաստիքացուցակի վերաբերյալ նախարարի հրամանում ու դրա հավելվածներում ընդհանրապես սահմանված չէ «աշխատանքի գլխավոր պետական տեսուչ» կարգավիճակը: Վարչական իրավախախտումների մասին օրենսգրքի 230 հոդվածը նախատեսում է տույժ սահմանելու՝ աշխատանքի գլխավոր պետական տեսուչի լիազորությունը: Քանի որ «աշխատանքի գլխավոր պետական տեսուչ» կարգավիճակը որևէ կերպ ամրագրված չէ, առաջանում է օրենքի պահանջի կատարման անհնարինություն:

• Կառավարության 2014թ. ապրիլի 10-ի նիստի օրակարգում ներառված էր ՀՀ մի շարք օրենքներում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու հարցը, որով նախատեսված էր ուժը կորցրած ճանաչել Աշխատանքային օրենսգրքի 34-րդ հոդվածը և «Աշխատանքի պետական տեսչության մասին» ՀՀ օրենքը: Կառավարության հավանությանն արժանանալու և ԱԺ կողմից ընդունվելու դեպքում այս փոփոխությունները վերստին կասկածի տակ են դնում նոր տեսչության իրավահաջորդության խնդիրը:

• Նորաստեղծ տեսչության կանոնադրության մեջ ընդհանրապես բացակայում է ԱՊՏ մասին օրենքի որևէ հիշատակում: Նման մոտեցումն անհասկանալի է և չհիմնավորված, քանի որ առողջապահության բնագավառին վերաբերող օրենքներին բավական հղումներ են արվում: Կարծում ենք՝ այդ օրենքների շարքում ԱՊՏ օրենքի «անտեսումը» ոչ միայն տեխնիկական բնույթի բացթողում է, այլև՝ վկայությունն է առողջապահական խնդիրների նկատմամբ աշխատանքային խնդիրների ստորադասման:

• Նորաստեղծ տեսչության կանոնադրության մեջ կրճատվել կամ փոփոխվել են ԱՊՏ մասին ՀՀ օրենքով սահմանված տեսչության խնդիրներն ու լիազորությունները: Կանխարգելման գործառույթի շրջանակն էականորեն նեղացվել է: Նոր տեսչության կանոնադրության մեջ ներառված չէ ԱՊՏ՝ «գործատուներին, արհեստակցական միություններին և աշխատողներին աշխատանքային օրենսդրության և աշխատանքի իրավունքի նորմեր պարունակող այլ իրավական ակտերի կիրարկման առավել արդյունավետ միջոցների և մեթոդների կիրառման մասին տեղեկատվություն ստանալուն աջակցելը» խնդիրը: Սա իսկապես վիճահարույց փոփոխություն է, քանի որ խորհրդատվական աջակցությունը աշխատանքի տեսչությունների՝ առավել պահանջված ու կարևոր խնդիրներից մեկն է՝ հիմնավորված նաև ԱՄԿ բազմաթիվ փաստաթղթերում:

• Որքան էլ զարմանալի է, նորաստեղծ տեսչության գործառույթների շարքում ներառված չէ աշխատանքային օրենսդրության պահանջների կատարման առնչությամբ ստուգումների իրականացումը: Առողջապահական բնույթի ստուգումները հստակ ամրագրված են՝ մի շարք օրենքների հղում անելու միջոցով: Մինչդեռ տեսչության կանոնադրության 8-րդ հոդվածի 10-րդ մասում, որտեղ սահմանված է «աշխատանքային օրենսդրության նորմերի կիրառման նկատմամբ հսկողության և վերահսկողության իրականացումը», ստուգումների իրականացում նախատեսված չէ: Հստակ կարգավորման բացակայությունը վկայում է ստուգման՝ որպես գործառույթի վերացման կամ՝ իրավական անհստակության և երկու տեսչությունների գործառույթների ոչ համաչափ ներկայացման մասին:

• Կանոնադրության անգամ թռուցիկ դիտարկումից ակնհայտ է դառնում, որ թե՛ ծավալի, թե՛ կարգավորումների հստակության առումով աշխատանքային խնդիրներն էականորեն ստորադասված են առողջապահական բնույթի խնդիրներին:

Ինստիտուցիոնալ խնդիրներ

• Քննարկվող բարեփոխումը համահունչ չէ (կամ՝ հակասում է) «Աշխատանքի հարցերի կարգավորման՝ դերի, գործառույթների, կազմակերպման մասին» ԱՄԿ N 150 Կոնվենցիայի 7-րդ հոդվածին, որը նախատեսում է աշխատանքի հարցերի կարգավորման համակարգի գործառույթների աստիճանական ընդլայնում: Որոշումը հակասում է նաև ԱՄԿ N 81 Կոնվենցիայի ոգուն: Այն առումով, որ կասկածի տակ է դրվում 9-րդ հոդվածի պահանջի կատարումը. «Յուրաքանչյուր անդամ ձեռնարկում է անհրաժեշտ միջոցներ, որպեսզի պատշաճ որակավորում ունեցող տեխնիկական փորձագետները և մասնագետները, այդ թվում՝ բժշկության, մեխանիկայի, էլեկտրականության և քիմիայի ոլորտի մասնագետները, ազգային պայմաններին առավել համապատասխանող եղանակներով ներգրավվեն տեսչության աշխատանքներում ……..»: Արդեն իսկ կատարված կադրային ռեսուրսի կրճատման արդյունքում պարզ չէ, թե ինչպես պետք է ապահովվի տեսչության աշխատանքներում նոր մասնագետների և տեխնիկական փորձագետների ներգրավումը:

• ԱՄԿ N 150 Կոնվենցիայում և դրա N 158 Արձանագրության մեջ աշխատանքի հարցերի կարգավորման համակարգի մասին խոսելիս առաջին հերթին նշվում է Աշխատանքի հարցերի նախարարությունը: Ճիշտ է, թե՛ Կոնվենցիան, թե՛ դրա Արձանագրությունը աշխատանքի նախարարությունը չեն դիտարկում որպես աշխատանքի հարցերի կարգավորման համակարգի միակ կամ գլխավոր մարմին: Որպես կարգավորման համակարգ կարող են հանդես գալ անգամ այն հաստատությունները, որոնք նախարարություններ չեն հանդիսանում, նույնիսկ՝ ունեն կիսապետական բնույթ: Կազմակերպական հարցերով հայեցողության լայն շրջանակ ընձեռելով պետությանը՝ Կոնվենցիան հստակ ամրագրում է աշխատանքի հարցերի կարգավորման համակարգի բովանդակային կողմը: Այն է՝ այս խնդիրները պետք է գտնվեն պետական այն մարմինների իրավասության ներքո, որոնք աշխատանքի հարցերի կարգավորման համար են պատասխանատու: Բնականաբար, Հայաստանում այդպիսի պետական մարմին է հանդիսանում Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը:

• Մյուս կողմից, փորձագետներն արդարացված չեն համարում տեսչության գործառնությունը որևէ նախարարության ենթակայության ներքո: Ըստ նրանց, դա էականորեն սահմանափակում է այս մարմնի անկախությունը: Փորձագետների զգալի մասը կարծիք է հայտնել, որ ցանկալի է աշխատանքի տեսչության կարգավիճակի բարձրացում՝ Կառավարությանն առընթեր մարմնի ձևավորում:

• Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը աշխատանքային խնդիրների պետական հսկողության բնագավառում քաղաքականություն մշակող մարմին է: Հետևաբար, աշխատանքի տեսչության ենթակայության փոփոխությունը կարող է խոչընդոտել այս մարմնի կողմից վերլուծական և փորձի ընդհանրացման, օրենսդրական ակտերի և քաղաքականության մշակման գործառույթների արդյունավետ կատարմանը: Քաղաքականության մշակումը կարող է տուժել, եթե նախարարությունը զրկվի կայուն տեղեկատվական հոսքերից և պրակտիկայի նկատմամբ մշտական վերահսկողության հնարավորությունից: Փորձագետների մի մասը դրական է գնահատել այն հանգամանքը, որ լիազոր մարմինը պահպանի քաղաքականության մշակման լիազորությունը, իսկ քաղաքականության իրականացման և վերահսկողության գործառույթները փոխանցի պետական այլ մարմնի: Սա նաև փոխադարձ զսպման լրացուցիչ մեխանիզմ կձևավորի:

• Փորձագետները նշել են իրականացված բարեփոխման հնարավոր դրական հետևանքները. աշխատանքային օրենսդրության պահանջների կատարման վերահսկողության ազատականացումը, տարատեսակ ռեսուրսների խնայողությունն ու վարչարարության ծախսերի կրճատումը, տարբեր տեսչությունների գործառույթների կրկնորդման բացառումը, ստուգման փոխհամաձայնեցված գործողությունների իրականացումը:

• Աշխատանքի պետական տեսուչների ընդհանուր թիվը նորաստեղծ տեսչության հաստիքակազմում 62 է: Տեսչության միաձուլման հետևանքով տեսուչների թիվը կրճատվել է շուրջ 2 անգամ: Կադրային ռեսուրսի կտրուկ նվազումը կասկածի տակ է դնում տարեկան պլանով հաստատված ստուգումների՝ ամբողջ ծավալով իրականացման իրատեսականությունը: Խնդրահարույց է նաև ըստ անհրաժեշտության (քաղաքացիների դիմում-բողոքների հիման վրա) ստուգումների ապահովումը:

• Կադրերի կրճատման քաղաքականությունը հակասում է ԱՄԿ N 81 Կոնվենցիայի 10-րդ հոդվածի պահանջին, որով նախատեսված է, որ «Աշխատանքի տեսուչների թիվը պետք է լինի բավարար տեսչական ծառայության պարտականությունների արդյունավետ իրականացման համար»: Եթե նախկին ԱՊՏ՝ 2 անգամ մեծ կադրային ռեսուրսի պարագայում փորձագետները մատնանշում էին տեսչության արդյունավետության բազմաթիվ խնդիրներ, ակնհայտ է, որ կադրերի կրճատումը արդյունավետության հարցը կրկին ակտուալ է դարձնում:

• Կադրերի կրճատումն, ըստ փորձագետների, նշանակում է մինչ այդ աշխատանքի տեսուչների կրթական կարիքներին և վերապատրաստմանն ուղղված ծախսերի փոշիացում:

• Հանրապետության տարածքում առկա է աշխատանքի տեսուչների թվի անհամաչափ բաշխվածություն (ըստ վարձու աշխատողների թվի՝ յուրաքանչյուր վարչատարածքային միավորում): Մեկ տեսուչին բաժին ընկնող աշխատողների թվի համեմատությունը եվրոպական երկրների ցուցանիշերի հետ՝ վկայում է Հայաստանում աշխատանքի տեսուչների՝ համեմատաբար ծանրաբեռնված լինելու մասին:

• Տեսչության՝ Աշխատանքի անվտանգության նկատմամբ վերահսկողության բաժնի գործունեությունն, ըստ փորձագետների, չի հիմնվում հստակ չափորոշիչների

և ուղենիշերի վրա: Դրա գործառնությունը խնդրահարույց է, քանի որ ՀՀ իրավական ակտերով սահմանված չեն աշխատանքի անվտանգ պայմանների նորմեր կամ չափանիշներ: Նորմատիվ հիմքի բացակայության պատճառով, ըստ փորձագետների, նաև նախկինում՝ ԱՊՏ կազմում, այս բաժնի գործունեությունը արդյունավետ չի եղել. այն կրկնել է աշխատանքային օրենսդրության բաժնի գործառույթները, չի ունեցել ստուգումներ իրականացնելու և պատասխանատվության միջոցներ կիրառելու իրական լծակներ: Բացի այդ, Կառավարության 2012թ. N 1486-Ն որոշմամբ հաստատված ԱՊՏ ստուգաթերթում աշխատանքի անվտանգության և առողջ պայմանների հարցերը ներառված չեն: Հետևաբար, դրանք չեն կարող ստուգման ենթարկվել:

- Կառավարության 2014թ. ապրիլի 10-ի նիստի օրակարգում ներառված էր ՀՀ մի շարք օրենքներում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու հարցը, որով նախատեսված էր աշխատանքային օրենսգրքի տարբեր հատվածներում «աշխատանքի պետական տեսուչ» բառը փոխարինել «աշխատանքի անվտանգության ապահովման հարցերով Հայաստանի Հանրապետության կառավարության լիազորած մարմնի ծառայող» բառով, իսկ «աշխատանքի պետական տեսչություն» բառը փոխարինել «աշխատանքի անվտանգության ապահովման հարցերով Հայաստանի Հանրապետության կառավարության լիազորած մարմին» բառով: Առաջարկվող փոփոխությունների ընդունման պարագայում ստացվում է, որ «նոր տեսուչները» ***միայն աշխատանքի անվտանգության*** ապահովման հարցերով են վերահսկողություն իրականացնելու: Սա ևս մեկ, անուղղակի վկայությունն է այն բանի, որ Կառավարությունը պլանավորում է (ինչպես կանխատեսել էին փորձագետները) պետության պարտավորության դաշտից աստիճանաբար դուրս մղել աշխատանքային օրենսդրության պահանջների կատարման նկատմամբ վերահսկողության խնդիրը:
- Հիմնախնդիրների հետ մեկտեղ, փորձագետները դրական միտումներ են արձանագրել: Կատարված փոփոխությամբ պետությունը սկսում է կարևորել աշխատանքի անվտանգության և աշխատողների առողջության խնդիրները: Հնչել է կարծիք այն մասին, որ միաձուլումը կարող է նպաստել աշխատանքի անվտանգ և առողջ պայմանների պետական վերահսկողության ուժեղացմանը:
- Այնուամենայնիվ, առկա է տեսակետ այն մասին, որ աշխատողների առողջության և աշխատանքի անվտանգության խնդիրներին առաջնահերթություն է տրվում այլ ակտուալ խնդիրների «հաշվին»: Կա վտանգ, որ աշխատանքի տեսչության իրական բովանդակային լիազորությունները կարող են ստորադասվել սանիտարիայի հսկողական գործառույթներին:

Գործառնական խնդիրներ

- Կառավարության որոշումն իր բացասական ազդեցությունն է ունեցել մեծ թվով անձանց աշխատանքային իրավունքների վերականգնման գործընթացի վրա: Տեսչության վերակազմակերպման շրջանում ժամանակավորապես դադարեցվել են մի շարք վարչական վարույթներ, ինչպես նաև՝ քաղաքացիների կողմից ներկայացված դիմումների քննությունը: Քաղաքացիները զրկված են եղել տեսչությանը նոր դիմում-բողոքներ ներկայացնելու հնարավորությունից: Տուժել է ողջամիտ ժամկետներում քաղաքացիների աշխատանքային իրավունքների վերականգնման հնարավորությունը: Այդ պատճառով, իրականացված բարեփոխումը փորձագետները գնահատել են որպես հապճեպ և առանց համապատասխան ընթացակարգային խնդիրների պլանավորման:
- Տեսչության միաձուլումից հետո էականորեն կրճատվել է աշխատանքային խնդիրներով նորաստեղծ տեսչությանն ուղղված դիմումների և բողոքների թիվը: Նկատվում է տեսչության կողմից կազմակերպվող սեմինար-խորհրդատվությունների, ստուգումների և կիրառած տույժերի թվի էական, զգալի նվազում: Գործունեության ավելի քան 6 ամիսների ընթացքում նոր տեսչության կողմից չի իրականացվել աշխատանքային հարցերին առնչվող, տարեկան պլանով նախատեսված որևէ ծրագրային ստուգում: Ըստ փորձագետների, ստուգումների «դադարը» քաղաքական որոշման արդյունք է՝ պայմանավորված նոր տեսչության լիազորությունների ոչ հստակ իրավական կարգավորմամբ:
- Նորաստեղծ տեսչության համեմատաբար պասիվ գործունեության պատճառներից մեկն էլ քաղաքացիների և գործատուների նվազ իրազեկվածությունն է այն մասին, որ նախկին ԱՊՏ գործառույթները ներկայումս Առողջապահական պետական տեսչությունն է իրականացնում: Նոր տեսչության անվանման մեջ «աշխատանք» բառի բացակայությունն ու տեսչության հասցեի փոփոխությունը ևս իրենց բացասական ազդեցություն են ունեցել:
- Ըստ փորձագիտական գնահատականների, գործունեության սկզբնական շրջանում աշխատանքի տեսչությունը Հայաստանում ընկալվում էր որպես պատժող մարմին: Աստիճանաբար տեղի է ունեցել տեսչության դերի վերաարժեվորում: Վերջին տարիներին հատկապես, տեսչության խորհրդատվական աջակցության նշանակությունն ու որակը բարձր է գնահատվել բոլոր փորձագետների կողմից: Այս գործառույթի հետևողական իրականացմամբ ԱՊՏ գործունեությունը դրականորեն տարբերվել է ՀՀ այլ տեսչությունների «ավանդական» գործելակերպից:
- Աշխատանքի տեսչության արդյունավետության քննադատական գնահատականներից մեկն էլ առնչվում է անձի իրավունքի վերականգնման հնարավորությանը: Ըստ փորձագետների, տեսչական բարեփոխումների խումբն առաջնորդվել է այն սկզբունքով, որ աշխատանքի տեսչությունը ոչ թե անձի իրավունք, այլ աշխատանքի անվտանգություն պաշտպանող մարմին է: Այնուամենայնիվ, հարկ է ընդգծել, որ Աշխատանքի

պետական տեսչության մասին ՀՀ օրենքի 9-րդ հոդվածում հստակ ամրագրված է, որ ԱՊՏ 4 խնդիրներից մեկն է հանդիսանում «……… աշխատողների աշխատանքային ազատությունների և իրավունքների պահպանման և պաշտպանության ապահովումը»: Նույն օրենքի 10-րդ հոդվածում սահմանված են տեսչության լիազորությունները, որտեղ մի քանի անգամ նշվում է աշխատողների իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված գործողությունների մասին: Այսպիսով, աշխատողների իրավունքների պաշտպանության լիազորությունն առանցքային նշանակություն ունի ԱՊՏ՝ օրենքով սահմանված լիազորությունների շարքում:

• Այն փաստը, որ իրավունքի վերականգնման խնդիրը բավարար չափով չի իրագործվում, նաև տեսչության ոչ հետևողական գործելակերպով է բացատրվում: Ըստ փորձագետների կարծիքի, տեսչությունը և տեսուչները առավելապես մտահոգված են հանձնարարագրերի կատարմամբ և հետաքրքրված չեն աշխատողի իրավունքի վերականգնմամբ: Գործունեության ֆորմալ կողմին ավելի մեծ ուշադրություն է հատկացվում, քան բովանդակային (հատկապես իրավունքների պաշտպանության) հարցերին: Ֆորմալ մոտեցումը գերակայում է տեսչության գործունեության այլ ուղղություններում ևս և դրսևորվում է աշխատանքի ոչ ճկուն մշակույթով: Զարգացած չէ գործատուի հետ բանակցությունների միջոցով աշխատողի շահերից բխող համաձայնության հասնելու մշակույթը և պրակտիկան:

• Այսպիսով, բաց է մնում աշխատողի ոտնահարված իրավունքի վերականգնման հարցը: Ըստ էության, միակ գործուն մեխանիզմը դատական կարգով իրավունքի վերականգնումն է: Գործատուի կամ խախտում կատարած անձի նկատմամբ տեսչության կողմից պատասխանատվության միջոցների կիրառումը խախտված իրավունքի վերականգնման բավարար երաշխիք չէ:

• Կառավարության հայտնի որոշումից որոշ ժամանակ անց Աշխատանքի պետական տեսչության կայքը դադարեց գործել: Այդպիսով հանրության համար անհասանելի դարձան տեսչության գործունեության տարեկան հաշվետվությունները, ընթացիկ գործունեության արդյունքները, գործատուների և աշխատողների համար այլ օգտակար, խորհրդատվական բնույթի նյութերը: Չապահովվեց այդ նյութերի պատշաճ արխիվացումն ու հասանելիությունը: Նախկին ԱՊՏ կայքի փոխարեն Առողջապահության նախարարության կայքի «Առանձնացված ստորաբաժանումներ» հատվածում ստեղծվել է Առողջապահական պետական տեսչության էջը, որը խիստ աղքատիկ տեղեկատվություն է պարունակում տեսչության և դրա գործունեության արդյունքների վերաբերյալ: Տեղեկատվության ծավալն ու ու դրա ներկայացման անկանոն եղանակը թույլ չի տալիս խոսել թափանցիկության ապահովման մասին:

• Նախկին տեսչության գործունեության արդյունքները պարբերաբար ներկայացվում և քննարկվում էին Հանրապետական եռակողմ հանձնաժողովի նիստերում: Սակայն Առողջապահության նախարարությունը, որի կազմում գործում է նորաստեղծ տեսչությունը, այս հանձնաժողովի կազմում ներկայացված չէ: Այս պարագայում կարող է տուժել տեսչության հանրային հաշվետվողականությունը և գործունեության արդյունքների քննարկումը շահագրգիռ կողմերի հետ:

• Թեև նորաստեղծ տեսչությունը գործում է ավելի քան կես տարի, մինչ օրս չի հրապարակվել 2013թ. գործունեության մասին հաշվետվությունը: ՀՀ ԱՆ կայքի տեսչության էջում տեղադրված է միայն 2013 թվականի ընթացքում անցկացված ստուգումների և ուսումնասիրությունների վերաբերյալ հաշվետվությունը, որի բովանդակությունը չի համապատասխանում ԱՊՏ մասին օրենքի 12-րդ հոդվածի պահանջներին:

• Նախկին ԱՊՏ պասիվության, որոշ դեպքերում՝ ակնհայտ խախտումների առնչությամբ դրսևորված անգործության մասին մամուլի հրապարակումները պարբերական բնույթ են կրել: ԱՊՏ-ն, որպես վարչական մարմին, օժտված էր սեփական նախաձեռնությամբ վարչական վարույթ հարուցելու հայեցողական լիազորությամբ: Հայաստանում կան աշխատանքային գործունեության բնագավառներ, որտեղ աշխատանքային օրենսդրության խախտումներն ակնառու են: Օրինակ, առավել տարածված խախտումներից մեկն առնչվում է աշխատաժամանակի առավելագույն տևողության գերազանցմանը: Հատկապես գիշերային ժամանցի և տրանսպորտի բնագավառի բազմաթիվ կազմակերպություններում այս նորմի խախտումը բացահայտ և համատարած բնույթ ունի: Հետևաբար, հիմնավոր կարելի է համարել այն քննադատությունը, որը վերաբերում է հանրության համար ակնհայտ խախտումների առնչությամբ ԱՊՏ կողմից սեփական նախաձեռնությամբ վարչական վարույթ չհարուցելու դեպքերին: Հիմնավոր չեն թվում այն պնդումները, թե տեսչությունը չի ունեցել բավարար փաստեր՝ վարչական վարույթ հարուցելու և ստուգումներ իրականացնելու համար:

• Ըստ փորձագետների, ԱՊՏ գործունեության մեջ առկա են եղել կոռուպցիոն ռիսկեր: Դրանք դրսևորվել են ինչպես տեսուչների կողմից դիրքի չարաշահման արդյունք հանդիսացող անհիմն ակտերի կազման, այնպես էլ՝ տարբեր գործատուների նկատմամբ տարբերակված մոտեցում ցուցաբերելու ձևով: Փորձագետները նշել են տեսչության տարածքային կենտրոնների և աշխատանքի պետական տեսուչների նկատմամբ խոշոր և ազդեցիկ գործատուների գործադրած ճնշումների մասին: Ըստ նրանց, այս ազդեցությունը երբեմն կաշկանդել է տեսուչներին և ազդել նրանց անկողմնակալության վրա: Եղել են գործատուի անտեղյակության վրա հիմնված չարաշահումներ՝ տուգանքի իրական չափը թաքցնելու և գործատուին խոշոր տուգանքներով «վախեցնելու» եղանակով:

• Խիստ բացասական պետք է գնահատել այն դեպքերը, երբ աշխատանքի տեսուչները գործատուի համար բացահայտել են վերջինիս՝ բողոք ներկայացրած աշխատակցի ինքնությունը: Որպես հետևանք, տեսչությանը դիմում-բողոք ներկայացրած անձինք ենթարկվել են գործատուի վստահությունը կորցնելու,

գործատուի հետ լարված հարաբերություններ ձևավորելու, անգամ՝ աշխատանքից ազատման ռիսկերի: Բնականաբար, այս գործելակերպը բարոյական վնաս է հասցրել նաև աշխատանքի տեսչության հեղինակությանը:

• Չնայած բազմաթիվ քննադատական կարծիքներին, ԱՊՏ գործունեության որոշ արդյունքներ տպավորիչ են: Տեսչության միաձուլման որոշումն անպատեհ է հատկապես տարեցտարի ԱՊՏ-ին ուղղված դիմումների ծավալի աճի համատեքստում: ԱՊՏ միջամտությունը հատկապես պահանջված էր այն դեպքերում, երբ դիմում-բողոքները վերաբերում էին մինչև 100 հազար դրամ գումարային պահանջներին: Այս պարագայում ԱՊՏ միջամտությունն առավել արդյունավետ էր, քան աշխատողի կողմից դատական հայցի ներկայացումն ու ներգրավումը դատական քննության ձգձգվող գործընթացում:

• Փորձագետները նշել են, որ ԱՊՏ-ն ՀՀ աշխատանքային խնդիրների բնագավառում ամենամասնագիտացված ու արհեստավարժ կառույցն էր. «Տեսչությունն այնքան մասնագիտացված էր աշխատանքային հարցերի ուղղությամբ, որ իրենից վեր չկային այդ արհեստավարժության այլ մարմիններ կամ պաշտոնյաներ»: Տեսչության գոյության փաստն ինքնին զսպիչ ազդեցություն էր ունենում գործատուների վրա: ԱՊՏ նշանակալի դերն ու գործունեության դրական արդյունքները հաշվի առնելով՝ փորձագետների մեծ մասը բացասական գնահատական է տվել Կառավարության որոշմամբ իրականացված բարեփոխմանը:

Աշխատանքի տեսչության կարևորությունը Հայաստանում

• Տարբեր երկրների փորձի համեմատությունից ակնհայտ է դառնում, որ այն հասարակություններում, որտեղ կառուցվածքային մակարդակում լուծված չէ զբաղվածության խնդիրը և գործազրկության տոկոսը բավականին բարձր է բնական մակարդակից, աշխատանքային շարժումների առաջացման հավանականությունը ցածր է: Աշխատանքային շարժման ձևավորման համար անհրաժեշտ է իրական և ոչ թե պոտենցիալ աշխատողների առկայություն: Մեծ թվով գործազուրկների առկայությունը գործատուների գործողություններին ազատություն տվող այն ռեսուրսն է, որը կաշկանդում է աշխատողներին՝ իրենց իրավունքները պաշտպանելիս: Հայաստանում, որտեղ ոչ պաշտոնական տվյալների համաձայն՝ գործազրկությունը տարբեր տարիների գերազանցում է անգամ 30 տոկոսը, քաղաքական և քաղաքացիական շարժումների առաջացման հավանականությունը շատ ավելի բարձր է, քան աշխատանքային շարժումներինը:

• Անկախացումից հետո Հայաստանում հազարավոր հասարակական կազմակերպությունների և մասնավոր ձեռնարկությունների ստեղծման հետևանքով աճել է աշխատանքային գործունեության տեսակների և զբաղմունքների բազմազանությունը: Մեծացել է փոքր և միջին ձեռնարկությունների թիվը, ինչը ենթադրում է երբեմնի խոշոր աշխատանքային կոլեկտիվների փոքրացում, մասնատում: Աշխատանքային նման դիսպերսիան (ցրվածությունը) թույլ չի տալիս, որ նմանատիպ աշխատանք կատարող, նույն շահերն ու հիմնախնդիրներն ունեցող աշխատողները միավորվեն ընդհանուր շարժումների մեջ: Բազմազանությունը դրական գործոն է ինքնին: Սակայն, որպեսզի այն աշխատավորական ուժերը տարանջատող գործոնից վերածվի միավորող գործոնի, անհրաժեշտ է տնտեսության ճյուղերից յուրաքանչյուրում աշխատավորների ճգնաժամային զանգվածի առկայություն:

• Հայաստանում աշխատանքային շարժումների փաստացի բացակայության պատճառներն են. **1.** Տնտեսության ճյուղերից յուրաքանչյուրում աշխատավորների ճգնաժամային զանգվածի բացակայությունը, **2.** Ձևավորվող շարժումների թույլ կապերը նմանատիպ այլ շարժումների հետ, **3.** Արհեստակցական միությունների պասիվ կեցվածքը հատուկենտ ակցիաների կազմակերպման գործում, **4.** Անկախ աշխատավորական շարժման ավանդույթների և նախկին փորձի պակասը, **5.** Աշխատողների պատերնալիստական կողմնորոշումը դեպի պետությունը, գործատուն և արհմիությունները, **6.** Գրավիչ և մոբիլիզացնող գաղափարական հենքի բացակայությունը, **7.** «Պահեստային ելքի ռազմավարությունը»՝ աշխատանքային միգրացիան:

• Հայաստանյան արհմիությունները, զրկվելով պետական աջակցությունից, միաժամանակ ձեռք չեն բերել աշխատողների վստահությունը: Դրանք ֆինանսապես կախված են գործատուից, որը նշանակալի դեր ունի արհմիության ղեկավար մարմինների ձևավորման գործում: Արհմիությունների դերը ենթափոխված է. դրանք զբաղվում են նյութական բարիքների բաշխմամբ՝ միջոցներն ուղղելով ոչ թե հնարավոր դատական ծախսերի կամ գործադուլի ֆինանսավորմանը, այլ՝ օգնության տեսքով վերադարձնելով աշխատողներին:

• Աշխատողների թույլ սոցիալական կապիտալը (փոխադարձ վստահության ցածր մակարդակը), պայքարը «չքաղաքականացնելու» և քաղաքացիական ուժերի հետ համագործակցությունից խուսափելու ձգտումը, «ամոթի մշակույթի» ազդեցությունը, աշխատանքային էթիկայի փաստացի բացակայությունը պակաս արդյունավետ են դարձնում գործադուլները:

• Հայաստանում աշխատանքային իրավունքների և խնդիրների բնագավառում խիստ պահանջված է պետական միջամտությունը: Այն պարագայում, երբ աշխատանքային շարժումների առաջացման և արհմիությունների դերի ուժեղացման հավանականությունը բավական ցածր է, աշխատանքային օրենսդրության պահանջների կատարման նկատմամբ պետական հսկողությունն ու վերահսկողությունն առավել քան անհրաժեշտ է: Պետության դերի թուլացումն այս բնագավառում կարող է հանգեցնել սոցիալական խնդիրների կուտակման և մեծ թվով անձանց աշխատանքային իրավունքների խախտման:

ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Տեսչության կարգավիճակ և ենթակայություն

1. Հարկավոր է կամ վերականգնել տեսչության նախկին կարգավիճակը, կամ նախկինից ավելի բարձր կարգավիճակ շնորհել: Ցանկալի է՝ աշխատանքի տեսչությունն ուղղակի ենթակայության մեջ չգտնվի որևէ նախարարությունից, քանի որ դա սահմանափակում է գործողությունների անկախությունը: Աշխատանքի տեսչությունը կարող է գործել որպես Կառավարությանն առընթեր մարմին (ինչպես ԱԱԾ-ն, ՊԵԿ-ը և այլն):

2. Աշխատանքի տեսչության գործունեությունը պետք է կարգավորվի օրենքի հիման վրա և օրենքով պետք է սահմանվեն վերջինիս խնդիրները, լիազորություններն ու գործառույթները:

3. Շատ կարևոր է նորաստեղծ Առողջապահական տեսչության անվան մեջ «աշխատանք» բառի ներառումը:

4. Հարկավոր է պահպանել «աշխատանքի պետական տեսուչ» կարգավիճակը՝ ԱՊՏ մասին օրենքով վերապահված լիազորություններով և իրավունքներով:

Օրենսդրության բարելավում

5. Ապահովել աշխատանքի տեսչության կամ դրա իրավահաջորդի գործունեության հստակ, միանշանակ և հնարավոր տարընթերցումները բացառող իրավական հիմքը:

6. Ապահովել նոր տեսչության իրավահաջորդության փաստի համոզիչ իրավական հիմնավորումը:

7. Վերանայել և միմյանց հետ համաձայնեցնել բազմաթիվ իրավական անորոշություններ առաջացրած իրավական ակտերը (առաջին հերթին՝ Կառավարության 2013թ. հուլիսի 25-ի 857-Ն որոշումը):

8. Նորաստեղծ Առողջապահական տեսչության կանոնադրության մեջ ապահովել նախկին 2 տեսչությունների (պետական հիգիենիկ և հակահամաճարակային տեսչություն և աշխատանքի պետական տեսչություն) լիազորությունների և գործառույթների հավասարակշռված, համաչափ ներկայացումը:

9. Առողջապահական պետական տեսչության կանոնադրության մեջ ամբողջ ծավալով արտացոլել ԱՊՏ՝ «Աշխատանքի պետական տեսչության մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված խնդիրները, լիազորություններն ու իրավունքները:

10. Նոր տեսչության կանոնադրության մեջ ամրագրել աշխատանքային օրենսդրության պահանջների կատարման առնչությամբ ստուգման լիազորությունը:

11. Սահմանել աշխատանքի անվտանգ պայմանների նորմեր և չափանիշներ: Փոփոխություններ կատարել տեսչական ստուգումների ստուգաթերթում՝ ներառելով նաև աշխատանքի անվտանգության առնչվող հարցերը:

Միջամտության մարտավարություն

12. Կարևոր է աշխատանքի տեսչության կողմից գործունեության վերջին շրջանում լայնորեն կիրառված խորհրդատվական մարտավարության պահպանումը և հետագա զարգացումը: Խորհրդատվության տրամադրումը և ուսուցումը պետք է գերակայություն ունենան պատժողական մարտավարության նկատմամբ:

13. Կարևոր է ոչ միայն աշխատողների իրավունքների խախտման փաստի, այլև դրա պատճառների, միտումնավոր կամ պատահական բնույթի, պարբերական կամ դիպվածային լինելու բացահայտումն ապահովող կառուցակարգերի ձևավորումը:

14. Գործատուների նկատմամբ պատասխանատվության միջոցների կիրառության պրակտիկայի փոխարեն՝ նախապատվություն տալ աշխատողների շահերից բխող բանակցային մշակույթի ամրապնդմանը: Խթանել և խրախուսել տեսուչների կողմից ոչ միայն ֆորմալ ընթացակարգերի պահպանումը, այլև՝ վերջնարդյունքին՝ աշխատողի իրավունքի վերականգնմանը միտված աշխատաոճը:

15. Աշխատանքի տեսչությանն առնչվող իրավական փաստաթղթերում ամրագրել աշխատողի իրավունքների պաշտպանությանը և վերականգնմանը միտված առաքելությունը:

16. Հանրային իրազեկման և շահագրգիռ կողմերի հետ հետևողական աշխատանքի միջոցով հարկավոր է փոփոխել տեսչության՝ որպես պատժող մարմնի ընկալումը:

17. Հարկավոր է զարգացնել կամերալ ստուգումների (փաստաթղթերի և գործատուների հաշվետվությունների հիման վրա) մարտավարությունը՝ կազմակերպության բնականոն գործունեությանը հնարավորինս քիչ միջամտելու և անհարկի լարվածության ստեղծումից խուսափելու համար:

18. ՀՀ Պետական եկամուտների կոմիտեի՝ այլընտրանքային հարկային ստուգումների ինստիտուտի համանմանությամբ՝ ներդնել կամավորության սկզբունքով, գործատուի նախաձեռնությամբ՝ աշխատանքի տեսչության կողմից ստուգումների իրականացման մեխանիզմ: Գործատուի նախաձեռնությամբ իրականացված ստուգումների պարագայում բացառել օրենսդրությամբ սահմանված պատասխանատվության միջոցների կիրառումը՝ նախատեսելով հանձնարարականների կատարման ընթացակարգ:

19. Մշակել աշխատանքային օրվա ավարտից հետո (18:00-ից հետո) աշխատանքի տեսուչների կողմից ստուգումների իրականացման գործուն մեխանիզմ: Հաշվի առնել այն հանգամանքը, որ աշխատանքային օրենսդրության պահանջների որոշ խախտումներ (օրինակ՝ արտաժամյա և գիշերային աշխատանք) տեղ են գտնում հենց գիշերային ժամերին, սակայն չկա դրանց բացահայտման կայուն մեխանիզմ:

Պրոակտիվ մարտավարություն և գործառույթների ընդլայնում

20. Հարկավոր է զարգացնել աշխատանքի տեսչության՝ պրոակտիվ քաղաքականություն իրականացնելու կարողությունները: Պրոակտիվ

մարտավարության գլխավոր ուղղությունը պարբերական բացատրական աշխատանքն է գործատուների հետ՝ խախտումների հետևանքներն ակնհայտ դարձնելու նպատակով:

21. Իրականացնել պրոակտիվ միջամտություն առավել ռիսկային գոտիներում: Նման ռիսկային գոտիներից մեկն է, օրինակ, զբաղվածության մասնավոր գործակալությունների ոչ բարեխիղճ գործունեությունը: Միջամտության ձևեր կարող են լինել աշխատանք փնտրողներին ոչ բարեխիղճ գործատուների մասին իրազեկումը, իսկ զբաղվածության մասնավոր գործակալություններին՝ իրենց ոչ բարեխիղճ գործունեության հնարավոր իրավական հետևանքների վերաբերյալ զգուշացումը:

22. Հարկավոր է քննարկել արտագնա աշխատանքի և թրաֆիքինգի մի շարք խնդիրներ տեսչության գործառույթների ոլորտում ներառելու հարցը: Հարկավոր է աշխատանքի տեսչությանը նոր լիազորություններ տրամադրել՝ աշխատանքային միգրանտների իրավունքների պաշտպանության հարցում: Աշխատանքի տեսչությունը պետք է ունենա գործուն մեխանիզմներ՝ ընդունող երկրում աշխատանքային միգրանտների իրավունքների պաշտպանության երաշխիքներ ստանալու համար:

23. Աշխատանքի տեսչության համակարգում հարկավոր է ստեղծել ինքնազբաղվածների շահերի և իրավունքների ներկայացման գործուն մեխանիզմ: Վերջիններս աշխատանքային իրավահարաբերությունների սուբյեկտ չեն հանդիսանում և չեն օգտվում աշխատանքային օրենսդրությամբ նախատեսված երաշխիքներից: Սակայն հարկավոր է վերանայել մինչ այժմ ինքնազբաղվածության դիտարկման զուտ տնտեսական մոտեցումը և որոշ խնդիրներ քննարկել աշխատանքային իրավունքների հարթության մեջ: Այլ կերպ ասած՝ անձը կարող է հանդես գալ որպես աշխատանքի սուբյեկտ, անկախ նրանից՝ առկա է գործատու թե ոչ, վարձատրվող գործունեություն է իրականացնում թե ոչ:

Վարչական վարույթ և տույժեր

24. Սահմանել մեխանիզմներ՝ տեսչության կողմից սեփական նախաձեռնությամբ վարչական վարույթի հարուցումն առավել կանխատեսելի և հանրության համար թափանցիկ դարձնելու դարձնելու համար:

25. Ընդլայնել վարչական վարույթի հարուցման հիմքերը՝ բացի վարչական մարմնի նախաձեռնությունից և քաղաքացու դիմումից՝ ներառելով նաև այլ, շահագրգիռ կողմերի դիմումները: Նման շահագրգիռ կողմեր կարող են դիտարկվել, օրինակ, հասարակական կազմակերպությունները և մարդու իրավունքների պաշտպանը:

26. Աշխատանքի անվտանգության պահանջների կատարման նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող տեսուչներին առաջադրել տեխնիկական, ինժեներական կրթության կամ այդ բնագավառում աշխատանքային փորձառության պահանջներ:

27. Աշխատանքի անվտանգ պայմանների նկատմամբ հսկողություն իրականացնող տեսուչներին ապահովել անհրաժեշտ տեխնոլոգիաներով, սարքավորումներով և շարժական լաբորատորիայով:

Կադրային քաղաքականություն և տեսուչների կրթություն

28. Ապահովել ԱՄԿ N 81 Կոնվենցիայի պահանջներին համահունչ՝ աշխատանքի տեսուչների բավարար թվաքանակ: Կադրային ռեսուրսի ցանկացած կրճատում (նաև՝ մինչ այս պահը տեղ գտած) հիմնավորել փաստարկված վերլուծությամբ՝ հիմնված չափելի, քանակական տվյալների վրա:

29. Ապահովել Առողջապահական տեսչության տարածքային ստորաբաժանումներում աշխատանքի տեսուչների թվաքանակի համաչափ բաշխվածությունը: Բաշխվածության համար հիմք ընդունել ինչպես յուրաքանչյուր վարչատարածքային միավորում վարձու աշխատողների և գործատուների թվաքանակը, այնպես էլ՝ տեսչական գործողությունների որակյալ իրականացման համար պահանջվող ժամանակը:

30. Աշխատանքի տեսուչներին առաջադրել շարունակական տեխնիկական կրթության/վերապատրաստման հստակ պահանջներ, քանի որ աշխատանքային օրենսդրության կատարման վերահսկողությունը նաև տեխնիկական գիտելիքներ է պահանջում: Այդ պահանջների ստուգումը կամ ուսումնասիրությունը չի կարող զուտ իրավական բնույթ ունենալ: Տեսուչը պետք է բավականաչափ տեխնիկական գիտելիքներ ունենա՝ համոզվելու համար՝ արդյոք աշխատավայրում գործող փաստաթղթերի բովանդակությունը համապատասխանում է միջազգային չափանիշներին կամ արդի զարգացումներին:

31. Իրականացնել աշխատանքի տեսուչների վերապատրաստում՝ աշխատանքի նոր, ճկուն ձևերի և աշխատանքային հարաբերությունների, վիրտուալ կազմակերպությունների գործունեության, աշխատանքային պայմանների վրա նոր տեխնոլոգիաների ազդեցության և այլ ակտուալ թեմաների շրջանակներում:

32. Ապահովել աշխատանքի տեսուչների նեղ մասնագիտացում՝ ըստ աշխատանքային գործունեության բնագավառների (առևտուր, ծառայություններ, սպասարկում, այլ) և ըստ որոշակի ռիսկի խմբերի (օրինակ՝ փողոցային աշխատանք կատարող երեխաներ, աշխատանքային միգրանտներ, չգրանցված աշխատողներ և այլն):

33. Ստեղծել աշխատանքի տեսուչների պատրաստման, վերապատրաստման և շարունակական կրթության մասնագիտացված ուսումնական կենտրոն: Այս առումով ուսանելի կարող է լինել ՊԵԿ փորձը, որի նմանատիպ կենտրոնը հաջող գործառնության պատմություն ունի:

Հետազոտական կարողությունների զարգացում

34. Խթանել և խրախուսել աշխատանքի տեսուչների կողմից պրակտիկայի ամփոփման, ոլորտի վերաբերյալ ուսումնասիրությունների իրականացման, օրենսդրական փոփոխությունների մշակման գործողությունները:

35. Միաժամանակ զարգացնել տեսչության՝ որպես ինստիտուտի և աշխատակիցների հետազոտական կարողությունները:

36. Խրախուսել տեսչության և առանձին աշխատակիցների կողմից փորձի ամփոփման վրա հիմնված հրապարակումների իրականացումը:

Հաշվետվողականություն և գործունեության թափանցիկություն

37. Նորաստեղծ Առողջապահական տեսչության գործառույթների մասին լայնորեն իրազեկել գործատուներին և աշխատողներին:

38. Հնարավորինս շուտ գործարկել Առողջապահական տեսչության կայքը: Կայքում ներկայացնել տեսչության՝ աշխատանքային խնդիրներին առնչվող գործունեության արդյունքները, հրապարակել հաշվետվություններ և հայտարարություններ, ներառել հարց-պատասխան բաժինը:

39. Տեսչության կայքում և պարբերական հաշվետվություններում հրապարակել ինչպես բարեխիղճ, այնպես էլ՝ առավելագույն խախտումներ թույլ տված գործատուների տվյալները: Կիրառել թե՛ բարեխիղճ, թե՛ անբարեխիղճ գործատուների՝ տարատեսակ ցուցանիշներով աստիճանակարգման սանդղակներ:

40. Պահպանել և զարգացնել տեսչության՝ Հանրապետական եռակողմ հանձնաժողովին հաշվետություն ներկայացնելու պրակտիկան: Ամրագրել տեսչության գործունեության որոշ ակտուալ արդյունքների՝ հանձնաժողովում պարտադիր քննարկման ենթակա լինելու պահանջը:

41. Մշակել և ներդնել տեսչությանը ներկայացված դիմումների և ահազանգերի քննության ընթացքին առցանց հետևելու համակարգ: Աշխատողների մեծ խմբերին (օրինակ՝ կոլեկտիվ դիմումների դեպքում) կամ հանրությանն առավել մտահոգող խնդիրների առնչությամբ ապահովել դիմումների քննության առավելագույն թափանցիկություն, տվյալների պարբերական թարմացում:

42. Զարգացնել քաղաքացիներին հեռախոսով խորհրդատվություն տրամադրելու պրակտիկան:

Հանրային մասնակցություն

43. Աշխատանքի տեսչության մի շարք լիազորություններ, որոշակի սահմանափակումներով և սահմանափակ ժամանակահատվածում, պատվիրակել հասարակական կազմակերպություններին: Այս կերպ խթանել պետական տեսչության և հասարակական հատվածի մրցակցությունը՝ այս կամ այն գործառույթի առավել արդյունավետ իրականացման հարցում: Այս մարտավարության փորձնական արդյունքներն օգտագործել՝ աշխատանքի տեսչության գործունեության բացերը հայտնաբերելու և շտկելու նպատակով:

44. Սահմանել աշխատանքի տեսչության կողմից մամուլի հրապարակումներում, հասարակական կազմակերպությունների կամ անհատների ուսումնասիրությունների և մշտադիտարկման արդյունքներում ներկայացված աշխատանքային օրենսդրության խախտումները քննելու կանխատեսելի ու թափանցիկ ընթացակարգ:

45. Առանձին խոցելի խմբերի (օրինակ՝ փողոցային աշխատանք իրականացնող երեխաների) աշխատանքային իրավունքների ոտնահարման առնչությամբ ահազանգ-դիմում ներկայացնելու հնարավորություն ընձեռել ցանկացած չափահաս քաղաքացու:

46. Գործարկել հեռախոսային թեժ գիծ՝ ռիսկային խմբերին առնչվող ահազանգերի ընդունման նպատակով:

47. Սեմինար-խորհրդատվությունների թեմաները որոշել գործատուների և աշխատողների կարիքների գնահատման միջոցով: Այդ նպատակով տեսչության ապագա կայքում հնարավոր է առցանց հարցումներ իրականացնել:

Արդյունավետության գնահատում

48. Տեսչության գործունեության արդյունավետության գնահատման մոտեցումներում հստակ ամրագրել այն սկզբունքը, որ վերջինս չի հանդիսանում ֆիսկալ մարմին: Տեսուչների աշխատանքի արդյունավետությունը գնահատելիս հնարավորինս խուսափել կիրառված տույժերի, տուգանքների քանակի և դրանց ծավալի հաշվարկից:

49. Մշակել տեսչության աշխատանքի արդյունավետության չափանիշներ՝ հիմնվելով նախկին փորձի և պրակտիկայի միջինացված ցուցանիշների վրա: Արդյունավետության չափանիշներին համարժեք արդյունքների ապահովման պարագայում հարկավոր է շարունակաբար, տարեցտարի բարձրացնել արդյունավետության նշաձողը:

50. Արդյունավետության ցուցանիշերից կախված՝ կիրառել թե՛ տեսչության՝ որպես համակարգի, թե՛ առանձին աշխատակցիների խրախուսման մեխանիզմներ:

Միասնական տեղեկատվական համակարգի ձևավորում

51. Հարկավոր է ուժեղացնել աշխատանքի տեսչության, զբաղվածության տարածքային կենտրոնների, արհմիությունների, մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակի, գործատուների և հասարակական կազմակերպությունների համագործակցությունը՝ շեշտը դնելով միասնական տեղեկատվական համակարգի ստեղծման վրա: Համակարգը պետք է հարուստ տեղեկատվություն պարունակի ոչ բարեխիղճ գործատուների և նրանց կողմից թույլ տրված խախտումների, ինչպես նաև՝ դրանց հաղթահարման հաջողված փորձի վերաբերյալ: Այս տեղեկատվությունը թույլ կտա կողմերից յուրաքանչյուրին՝ իր առաքելությանը և լիազորություններին համահունչ միջամտություն իրականացնել: Օրինակ, խնդիրները, որոնց առնչությամբ միջամտությունը բարդ է աշխատանքի տեսչության կողմից, կարող են թիրախավորվել հասարակական կազմակերպությունների ջանքերով:

The Open Society Foundations is a private operating and grantmaking foundation, that aims to shape public policy to promote democratic governance, human rights, and economic, legal, and social reform.
For more information visit www.osf.am

Այս հետազոտությունը հնարավոր է դարձել Բաց հասարակության հիմնադրամներ - Հայաստանի ամբողջական ֆինանսական օժանդակության շնորհիվ՝ «Քաղաքականության կրթաթոշակներ» ծրագրի շրջանակներում, դրամաշնորհի N 18581։

Վերլուծությունն արտահայտում է հեղինակի տեսակետները, որոնք կարող են չհամընկնել Բաց հասարակության հիմնադրամներ - Հայաստանի դիրքորոշումների ու տեսակետների հետ։

Ավետիք Մեջլումյան

Դասախոս, փ.գ.թ. / ԵՊՀ Սոցիոլոգիայի ֆակուլտետ
Փորձագետ / Հանրային Քաղաքականության Ինստիտուտ
Հեռ. 094 88 99 84
Էլ. փոստ՝ avetiq.mejlumyan@gmail.com