

*Пазылов Н.А.*

**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
О ТРУДОВЫХ ПРАВАХ ГРАЖДАН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И  
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ**

*N.A. Pazylov*

**SOME OF THE PROBLEMS OF IMPROVEMENT OF THE LEGISLATION  
ON LABOUR RIGHTS OF CITIZENS OF THE KYRGYZ REPUBLIC  
AND THE INTERNATIONAL PRACTICE**

УДК:343/156

*В статье дан анализ некоторых проблем совершенствования законодательства о трудовых правах граждан Кыргызской Республики и использование международной практики. В современных условиях распространение в практике правового регулирования трудовых отношений получают нормы, призванные обеспечить право на труд. В основе этого факта лежит то, что право на труд является объектом международно-правового регулирования, что связано с деятельностью ООН и МОТ, в рамках которой разработан ряд документов, содержащих нормы, направленные на обеспечение этого права.*

*In the article the analysis of some problems of improving the legislation on labour rights of citizens of the Kyrgyz Republic and the international practice. In modern conditions the spread in the practice of legal regulation of labor relations receive norms designed to ensure the right to work. The basis of this fact is that the right to work is subject to international legal regulation, which is associated with the activities of the UN and the ILO, which developed a number of documents that contain provisions aimed at ensuring this right.*

В современных условиях все большее распространение в практике правового регулирования трудовых отношений получают нормы, призванные обеспечить право на труд. В основе этого факта лежит то, что право на труд является объектом международно-правового регулирования, что в значительной степени связано с деятельностью ООН и Международной организации труда (МОТ), в рамках которой разработан ряд документов, содержащих нормы, направленные на обеспечение этого права [2].

Так, Международная организация труда является специализированным учреждением ООН, цели которой направлены на улучшение трудовых и жизненных стандартов посредством принятия многосторонних конвенций МОТ и рекомендаций по установлению минимальных уровней в таких сферах, как заработная плата, количество рабочих часов в неделю, условий для работы и техники безопасности.

В Конституциях Франции, Италии, Японии, провозгласивших это право граждан, формулировалось следующим образом: «Каждый обязан работать и иметь право на получение должности. Никто не может в своем труде и в своей деятельности быть притесненным по причине своего происхождения, своих взглядов или своего вероисповедания» (Конституция Франции 1946 г.), «все имеют право на труд и обязаны трудиться» (Конституция Японии 1947 г.), «республика признает

за всеми гражданами право на труд и поощряет условия, которые делают это право реальным» (Конституция Италии 1947 г.) [3, с. 238].

Конституции ряда развитых государств ограничивались декларативным провозглашением этого права, в настоящее же время государство идет на определенные уступки в вопросах регулирования трудовых отношений, в том числе и на закрепление определенных гарантий права на труд на конституционном уровне. Пример закрепления в Конституции Португалии 1976 г. некоторых гарантий права граждан на труд является одним из немногих и далеко не характерных для буржуазных конституций [3, с. 231].

Можно полагать, что в целом трудовое законодательство развитых зарубежных стран соответствует международным нормативным документам, в том числе Всеобщей декларации прав человека и Пакта об экономических, социальных и культурных правах.

В п. 1 ст. 23 Декларации говорится, что каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы. В п. 1 ст. 6 Пакта записано, что «участвующие в настоящем Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права»; а в п. 2 этой же статьи подчеркивается, что в целях полного осуществления этого права государства-участники должны предпринять надлежащие меры, включая развитие профессионально-технического обучения, достижение экономического роста и обеспечение полной производительной занятости.

Исходя из провозглашенного во Всеобщей декларации прав человека права на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы, Конвенция № 122 предусматривает, что каждое государство – член МОТ провозглашает и осуществляет в качестве главной цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободной занятости. Эта политика имеет целью обеспечение работой всех, кто готов приступить к ней и ищет ее; чтобы существовали свобода выбора занятости и самые широкие

возможности для каждого трудящегося получить подготовку и использовать свои навыки и способности для выполнения работы, независимо от расы, цвета кожи, пола, религии, политических взглядов, иностранного и социального происхождения (ст. 1) [4].

В 1963 г. была принята Рекомендация о прекращении трудовых отношений № 119. В основе предлагавшихся ею решений лежал принцип о прекращении трудовых отношений, если оно обосновано уважительной причиной, связанной со способностями или поведением трудящегося или обусловленной эксплуатационными требованиями предприятия. В Рекомендации давался перечень причин, которые не должны считаться уважительными для прекращения трудовых отношений: а) членство в профсоюзе или участие в профсоюзной работе; б) намерение стать представителем трудящихся, выполнение в данное время или в прошлом функций представителя трудящихся; в) добросовестная подача жалобы или участие в разбирательстве, возбужденном против предпринимателя по обвинению в нарушении законодательства; г) раса, цвет кожи, пол, семейное положение, религия, политические взгляды, иностранное происхождение или социальное происхождение. Предусматривалась возможность обжалования необоснованных увольнений в соответствующие органы по рассмотрению трудовых споров (суд, арбитраж и т.д.).

Ст. 7 Конвенции № 158 предусматривает, что трудовые отношения с трудящимся не прекращаются по причинам, связанным с его поведением или работой, до тех пор, пока ему не предоставят возможность защищаться в связи с предъявленными обвинениями. Значительные новшества были внесены в процедуру обжалования решения об увольнении. Так, в ст. 9 Конвенции говорится, что, для того чтобы не один работник нес бремя доказывания необоснованности увольнения, следует обеспечить следующие возможности или обе: 1) бремя доказывания наличия законного основания увольнения должно лежать на предпринимателе; 2) органы, рассматривающие трудовой спор, должны быть наделены полномочиями на основе доказательств, представленных сторонами, давать оценку причине увольнения.

Сотрудничество Кыргызской Республики с МОТ осуществляется с момента вступления в Организацию в 1993 г. на уровне участия в мероприятиях, проводимых МОТ, в целях приведения национального законодательства в соответствие с нормами международного трудового права.

Наиболее важными сферами деятельности МОТ в КР являются: совершенствование законодательной базы в области трудовых и социальных вопросов, развитие занятости, сокращение бедности, охрана труда, трипартизма и социального диалога, решение социальных проблем посредством выработки политики и оказания технической помощи в виде консультаций, рекомендаций и

других ориентационных и обучающих программ.

МОТ постоянно проводит различные исследования в Кыргызской Республике, результаты которых представляются Правительству КР. Так в КР в 2007 г. было принято Постановление Правительства Кыргызской Республики «О реальном уровне безработицы в Кыргызской Республике и мерах по ее сокращению с учетом требований Международной организации труда».

Как известно, в Кыргызстане предпринимались реальные шаги по искоренению бедности, стратегия и инструменты по сокращению бедности, был даже одобрена программа Правительства КР. Начальный этап данной программы предполагал микрострахование в сельских районах, микрокредитование малого и среднего бизнеса.

В соответствии с уставом МОТ в 2000–2001 гг. делегация ряда государств СНГ, в том числе и КР, сформированные по принципу трипартизма (правительство, профсоюзы, работодатели), принимали участие в 88-й и 89-й сессиях Международной конференции труда, а также в 6-й Региональной европейской конференции МОТ (12–15 декабря 2000 года, Женева) [5, с. 8].

В ходе участия в 89-й сессии МОТ с экспертами этой Организации были намечены подходы к выработке новой двухлетней программы технического сотрудничества с КР с учетом приоритетных задач в области социального партнерства, социальной защиты, охраны труда и занятости и др.

Вместе с тем, слабость позиций профсоюзов и недостатки законодательства не позволяют надеяться в перспективе на систему коллективных и отраслевых соглашений. Исходя из этого, необходимо осуществлять внесение изменений в трудовое законодательство, предусматривающих обязательность ежегодных коллективных договоров на предприятиях численностью более 50 человек, и регулирование в рамках отраслевых соглашений предельной величины соотношения максимальной и минимальной заработной платы в отрасли.

Полагаем, что государству для успешной реализации трудовых прав граждан КР необходимо осуществлять комплекс мер организационно-правового и институционального характера:

- оказывать поддержку профсоюзам как правозащитным организациям, отстаивающим права трудящихся. Уважать право работников создавать на одном предприятии несколько разных профсоюзных организаций. Работодатели не имеют право входить в профсоюз и присутствовать на профсоюзных собраниях. Необходимо восстановить процессуальные нормы, позволяющие профсоюзам представлять своих членов в судах без доверенности от тех лиц, интересы которых они отстаивают.

- необходимо реформировать трудовое законодательство без изменения основополагающих принципов и положений действующего трудового кодекса, гарантирующих трудовые права граждан, путем коррекции отдельных статей в направлении

обеспечения защиты трудовых прав граждан в условиях изменяющихся экономических отношений.

Основная стратегическая линия реформы трудового законодательства должна быть двуединой:

- максимально содействовать росту производства, его качества;
- оградить работников наемного труда от чрезмерной эксплуатации со стороны работодателей и бюрократического аппарата государственных органов.

Такое положение полностью соответствует Конституции КР, провозгласившей: что «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» [1].

Имеющаяся практика проведения экономической реформы в Кыргызстане показывает, что при условии обновления правового механизма, приспособления его к рыночным отношениям возможно дальнейшее развитие экономики. Для того чтобы механизм трудового права был работающим, требуются усовершенствованные методы правового регулирования социально-трудовых отношений, которые значительно активизировали бы творческий потенциал каждого работника, каждого предпринимателя, каждого трудового коллектива, повысили бы их ответственность за конечные результаты труда. При этом наряду с совершенствованием регулятивных качеств должно быть обращено внимание и на повышение защитных свойств трудового законодательства. Современное трудовое право должно влиять на развитие всех основных процессов, связанных с более полным осуществлением социальной справедливости и социального партнерства, преодолением социальной деформации личности.

Вместе с тем, анализ национального трудового законодательства дает основания предположить, что разработчики его не принимают во внимание ряд таких документов.

Так, Всеобщая декларация прав человека, принятая и провозглашенная Генеральной Ассамблеей ООН, использует термин «достоинство» (в ст. ст. 5, 22, 23), понимая под этим, право человека на социальное обеспечение и осуществление необходимых для поддержания его достоинства прав, в том числе на справедливое вознаграждение за труд, обеспечивающее достойное существование для него самого и его семьи [4].

В Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998 г.), зафиксирована норма, что гарантии соблюдения названных принципов и прав позволяют заинтересованным лицам свободно и на равных условиях требовать справедливой доли в богатстве, созданию которого они помогли, а также дают им возможность полностью реализовать свой человеческий потенциал. Декларация нацелена на обеспечение равенства, социального прогресса и искоренение бедности, что «подтверждает необходимость в

усилиях МОТ, направленных на поддержку сильной социальной политики, справедливости и демократических институтов». В ней указывается также на необходимость взаимного усиления экономической и социальной политики для создания условий широкомасштабного устойчивого развития.

Как известно, термин «устойчивое развитие» (*sustainable development*) впервые прозвучал в докладе «Всемирная стратегия охраны природы» (1980 г.). В 1987 г. был опубликован доклад Комиссии ООН об окружающей среде и развитии «Наше общее будущее», где подчеркнута необходимость устойчивого развития. Данный термин стал использоваться в последнее время и применительно к реалиям экономических и социальных отношений [6].

Считаем, что национальное трудовое и гражданское законодательство – предоставляет необходимые правовые возможности для восстановления нарушенных прав работников в судебном порядке. Соответствующие нормы права содержатся в ТК КР и в Гражданском кодексе КР. Кроме того, существенную роль в восстановлении нарушенных прав работников могут и должны играть органы Государственной инспекции труда. Тем не менее, факты свидетельствуют, что ни судебные органы, ни Государственная инспекция труда не предпринимают действенных мер ни по восстановлению нарушенных вышеуказанных прав работников, ни, тем более, по профилактике данного вида правонарушений.

Если же анализировать механизмы социального партнерства, то они выступают камнем преткновения в сотрудничестве между государством, работодателями и профсоюзами в современном демократическом обществе. В последнее время наблюдается сложный процесс становления социального партнерства в КР. Мировая практика свидетельствует о том, что в институционализации механизмов социального партнерства важная роль принадлежит коллективным договорам.

Проблема представительства работников в коллективных договорах, о выборах их представительного органа в силу своей сложности занимает центральное место в соответствующих законах многих стран. При решении этого вопроса в западных странах используются два правовых подхода:

- «исключительного коллективно-договорного представителя» (США, Канада);
- «наиболее представительного профсоюза» (Франция, Бельгия и др.).

Если детализировать анализ, то североамериканская модель коллективно-договорного регулирования для предотвращения конфликтов по вопросу представительства используют положения:

- о «договорной единице», определяющее тех, кто должен и может быть отнесен к коллективу, от имени которого выступает профсоюз,
- о «сертификации профсоюза»,

предусматривающее выдачу удостоверения, подтверждающего, что он является «агентом по коллективному договору» – «единственным и исключительным» представителем трудящихся в переговорах с предпринимателем о подписании коллективного договора. В целом данные положения способствовали стабилизации трудовых отношений в этих странах. Они ослабили конфликт между предпринимателем и профсоюзом по поводу представительства последних работников, а также соперничество профсоюзов в получении права на него. Сертификация и подписанный договор на определенное законом время исключают возможность дестабилизации ситуации [7, с. 123].

Именно таким образом соблюдается принцип обоюдного представительства сторон при заключении трудовых соглашений. Закон позволяет включить в сферу коллективных переговоров все трудовые коллективы, имеющие представительные структуры. Вместе с тем, могут вызвать неясность положения о том, что наряду с профсоюзами, от имени трудового коллектива могут выступить уполномоченные профсоюзом органы. Вызывает неясность вопрос о том, что представляют из себя уполномоченные органы. Если профсоюзы и уполномоченные ими органы наделяются равными правами при заключении договора, то должны быть разработаны четкие критерии представительства.

Не менее важным аспектом коллективно-договорного процесса выступает вопрос о том, каким образом разрешаются возникающие споры между сторонами. Споры, возникающие в коллективно-договорном процессе, в мировой практике по трудовому законодательству обычно делят на три вида:

- конфликты по вопросам представительства;
- конфликты интересов (нашел реализацию в Законе КР «О государственной службе») и правовые конфликты (разное толкование статей договора). Они все связаны с определенными этапами коллективно-договорного процесса, прежде всего, борьбой профсоюзов за право представлять трудящихся при заключении коллективного договора, переговорами сторон о его заключении, с претворением в жизнь подписанного договора.

Во многих странах государство оказывает серьезное воздействие на коллективно-договорный процесс. Здесь цель государственной политики заключается, с одной стороны, в создании институциональных и нормативных рамок для функционирования коллективно-договорной системы, с другой – в предотвращении негативных последствий трудовых конфликтов. Предложения государства, связанные с регулированием коллективно-договорной сферы трудовых отношений, носят рекомендательный характер и призваны оказывать лишь косвенное давление на социальных партнеров. Однако вмешательство государства в коллективно-

договорный процесс происходит только в случае масштабного и острого трудового конфликта и невозможности его разрешения без помощи «третьей силы». В целом вопрос о бюрократизации коллективно-договорной системы всегда оставался болезненным. До сих пор остается обязательным условием эффективности этого процесса наличие сильных профсоюзных и предпринимательских объединений.

Таким образом, рассмотрены основные аспекты коллективно-договорного регулирования трудовых отношений в Кыргызской Республике с позиции мировой практики механизмов оптимального осуществления. Как показал компаративный метод:

- в Кыргызской Республике в целом создана нормативная база для формирования цивилизованных форм коллективно-договорных соглашений;
- нормы законодательства содержат некоторые положения, которые вызывают критику у специалистов по трудовым отношениям в подрыве равноправных отношений между сторонами.

Стоит отметить, что обнаружение преимуществ и недостатков заложенных процедур коллективных соглашений и договоров станет возможным лишь с применением их в реальной практике. Требуется активное использование существующих механизмов для отстаивания профсоюзами интересов работников с уже имеющимися в законе рычагами давления на администрацию предприятий.

#### Список использованной литературы:

1. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом Кыргызской Республики 27 июня 2010 года. (Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 г.). – Бишкек, Изд-во Академия, 2010.
2. Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда // Рос. газ. – 1998. – 16 дек.
3. Конституции буржуазных государств [Текст] / – М.: Юрид. лит., 1982. – 324 с.
4. Международная защита прав и свобод человека [Текст]: Сб. документов / Сост. и авт. Г.М. Мелков. – М., 1990. – 661 с.
5. Аналитический отчет – 1 по итогам исследования Международного Института Стратегических Исследований при Президенте Кыргызской Республики [Текст] / Отчет – Б., 2008. – 60с.
6. Госорганы вне Конституции? О нарушениях прав человека в сфере трудовых отношений [Текст] /: Резолюция конференции НПО ПФО «Права человека: достижения, проблемы и пути их разрешения» // [seu.info@seu.ru](mailto:seu.info@seu.ru).
7. Лукьянова, Г., Цысина, Г. Коллективно-договорное регулирование: западный опыт Г. и российские проблемы [Текст] /Г.Лукьянова и др. // Мировая экономика и междунар. отношения. – 1995.– №10.– С.67–76.

Рецензент: д.ю.н. Кудышова Г.