

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ НОВОГО ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ “О ПРОФСОЮЗАХ”

К.С. Раманкулов

Рассматриваются правовые основы нового Закона КР “О профсоюзах”. Анализируются вопросы легального понятия профсоюзов, виды профсоюзных организаций, их правовое положение (статус), гарантии деятельности.

Ключевые слова: государство; суд; профсоюз; право; коллективный договор; предприятие; устав; работник; работодатель; занятость.

Преобразования, которые затронули все фундаментальные устои общества, предопределили радикальные изменения всей сферы социально-трудовых отношений. Прежде всего, существенно изменилась роль государства в организации производства и труда, значительно усложнился субъектный состав сферы правового регулирования общественного труда, что не могло не отразиться на отношениях, касающихся представительства и защиты прав работников, т.е. отношений, образующих предмет закона КР “О профсоюзах”¹, что вызвало необходимость принятия нового закона о профсоюзах.

1. В новом законе необходимо решить вопрос о легальном понятии профессионального союза. Следует иметь в виду, что имевшиеся правовые концепции исходили из понимания профессиональных союзов, связанных с рождением индустриальной эпохи с типичным для нее противостоянием собственников капитала и наемных работников. Поскольку по мере приближения к постиндустриальному обществу этот конфликт теряет свою остроту, то и профсоюзные организации классического типа тоже неизбежно будут терять свое значение. Профсоюзное движение традиционно бы-

ло основано на трудовой солидарности работников имеющихся отраслей промышленности (шахтеров, промышленных рабочих и т.д.) В последние годы в экономике республики происходят структурные сдвиги – сокращается доля промышленной занятости при росте занятости в сфере торговли и услуг. При этом в новых отраслях труд является более индивидуализированным, так как работники здесь стремятся не столько солидаризироваться в отношениях представительства и защиты трудовых прав, сколько повышать свою личную квалификацию и тем самым увеличивать свою ценность в глазах работодателей.

Поэтому легальное понятие профсоюза, даваемое в новом законе должно учитывать реалии складывающейся экономики смешанного типа, базирующейся на разных видах собственности и различных организационно-правовых формах хозяйственной деятельности, включающей кроме крупных предприятий (как правило, государственных или с участием государственной собственности), также средние и малые предприятия², где число работающих оказывается весьма

¹ Закон КР от 16 октября 1998 г. “О профессиональных союзах” // Эркин-Тоо. – 1998. – 23 октября.

² См. Постановление Правительства КР от 17 февраля 1998 г. №78 “Об основной схеме классификатора типов предприятия” (в ред. Постановления Правительства КР от 29 августа 2002 года №590).

небольшим. Необходимо также закрепить в законе право объединения в профсоюзы учащихся средних и высших учебных заведений. В законе следует предусмотреть право создания профсоюзов в организациях с численностью не менее 5 человек, а на предприятиях, где число работников оказывается менее этого числа, необходимо предусмотреть право вступления этих работников в любые другие профсоюзы, в том числе и не профильные.

2. В этой связи принципиально важной становится конкретизация понятий “член профсоюза” и “первичная профсоюзная организация”.

По сложившемуся к настоящему времени понятию член профсоюза – это лицо, состоящее в первичной профсоюзной организации. На практике данное положение позволяет регистрирующим органам истолковывать эту ситуацию следующим образом: поскольку член профсоюза – это член первичной профсоюзной организации, то нельзя создавать профсоюз, в котором нет первичных профсоюзных организаций. Следовательно, работники оказываются существенно ограниченными в своем праве самостоятельно определять структуру профсоюзной организации, которую они собираются создать, так как вынуждены во всех случаях создавать первичные профсоюзные организации на уровне предприятия (организации). Учитывая современные процессы развития сферы социально-трудовых отношений, возникновение новых форм занятости, указанное положение дел создает значительную проблему для профсоюзов при создании ими профсоюзных структур. К примеру, творческие и сезонные работники, работающие в течение коротких сроков в разных коллективах и у разных работодателей, оказываются лишенными возможности объединяться в профсоюзы из-за того, что законом навязывается структура профсоюзной организации, которая неприменима для них на практике.

Следует отметить, что пока аналогично данный вопрос решается и в ТК КР, поскольку все права, в том числе и на ведение переговоров по заключению коллективного договора предоставлено первичным профсоюзным организациям, действующим на предприятиях (организациях). Поэтому в случаях, когда структура профсоюза не включает в себя первичные профсоюзные организации, профсоюзы оказываются лишенными возможности нормально вести коллективные переговоры.

Конвенция МОТ №87 “О свободе объединения и защите права на организацию”, которую

КР ратифицировала и которая относится к числу фундаментальных, базовых конвенций, определяющих фундаментальные права в области социально-трудовых отношений, в ст. 2 устанавливает, что работники пользуются правом создавать организации и присоединиться к ним на единственном условии подчинения их уставам. Вместе с тем в ст. 3 предусматривается, что организации трудящихся самостоятельно разрабатывают свои уставы и регламенты, организуют свой аппарат и свои программы деятельности. Следовательно, при создании профсоюзов работники свободны в определении структуры своей будущей профсоюзной организации. При этом, поскольку уставы профсоюзов образуют систему корпоративных норм, закрепляющих социально значимые интересы объединений граждан, государство законодательно определяет отдельные права граждан, связанные с организацией и членством в профсоюзе, основы организационной структуры и правосубъектности профсоюза (например, возраст вступления в профсоюз, основные требования, предъявляемые государством к уставам и положениям профсоюзов).

Необходимо законодательно установленное определение первичной профсоюзной организации, предусматривающее возможность их создания, как при предприятии, так и по территориальному принципу. При этом в законе также следует определить, что член профсоюза – это работник, временно не работающий, пенсионер, учащийся, состоящий в профсоюзной организации любого уровня.

3. Действующий закон “О профсоюзах” не дает ответа на вопрос о правовом положении некоторых видов профсоюзных организаций, которые востребованы современной профсоюзной практикой.

Нормативная нерешенность данного вопроса в законе может в последующем служить основанием для отказа в государственной регистрации соответствующими территориальными органами таким профсоюзам, как например, объединенная профсоюзная организация или межрегиональная профсоюзная организация. Государственные регистрирующие органы могут препятствовать в регистрации профсоюзов, имеющих другую структуру.

В этой связи уместно отметить, к примеру, некоторые сложившиеся виды современных профсоюзных организаций в Кыргызстане, для которых характерна широкая правосубъектность, реализующаяся в системе различного рода отно-

шений с их участием. Так, Объединенный профсоюзный комитет “Дордой”, который в классическом понимании не является профсоюзом и в настоящее время ведет свою деятельность больше как ассоциация предпринимателей. С момента своего создания он сразу вошел в отраслевой комитет работников торговли, потребкооперации и других форм предпринимательства Федерации профсоюзов. Профсоюз “Дордой” был создан в 1997 г. в целях защиты экономических интересов собственников бизнеса, а также работников-реализаторов и рабочих рынка, торгующих и работающих на торгово-рыночном комплексе “Дордой” перед государственными органами (в первую очередь, налоговой инспекцией) и администрацией рынка. Благодаря убедительным переговорам с местными властями, администрацией рынка лидерам профсоюза удалось добиться введения патента (фиксированной ставки налога) на торговлю. На данный момент в профсоюзе сложилась определенная структура, порядок взаимодействия между его руководством и членами, определены функции и задачи профсоюза, а также налажена система добровольного взимания членских взносов, которая осуществляется наличным способом.

Следовательно, в законе необходимо предусмотреть норму, в которой будет сказано, что содержащийся в этом законе перечень видов профсоюзов и объединений профсоюзов не является исчерпывающим. Работники имеют право создавать и иные профсоюзы и объединения профсоюзов.

В то же время указанная норма потребует внесения соответствующих коррективов в закон “Об общественных объединениях”, который требует, чтобы в официальном названии общественного объединения содержалось указание на его организационно-правовую форму и территориальную сферу его деятельности. Причем потребуются определение соотношения указанных норм между собой, поскольку нужно будет определить, является ли профсоюз и его организации особыми организационно-правовыми формами общественных объединений или таковыми не являются.

4. Следует отметить, что в нормативных правовых актах содержатся права, а не требования к профсоюзам, поскольку права профсоюзов приобретают признаки обязанностей в силу потребности в их осуществлении. В них заложена социальная необходимость. Следовательно, права-обязанности профсоюзов как особая категория содержит одновременно юридическую

возможность и долженствование. Поскольку без предоставления права не может быть обязанности его реализации, оправданным является использование термина “права профсоюзов”, подразумеваемая под этим как собственно права, так и единую категорию прав-обязанностей.

Основные права профсоюзов, которые нередко также рассматриваются в качестве принципов профсоюзного права, содержатся во Всеобщей декларации прав человека от 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах от 1966 г., Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 1966 г. В них указывается, что каждый человек имеет право создавать профессиональные союзы и входить в профессиональные союзы для защиты своих интересов. Государство обязано обеспечить право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации. Согласно международным нормам пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других. Сами профессиональные союзы должны иметь право функционировать беспрепятственно без каких-либо ограничений, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других. Специально для профессиональных союзов подтверждается их право образовывать национальные федерации или конфедерации и право этих последних основывать международные профессиональные организации или присоединяться к таковым.

Международная организация труда (МОТ) ориентирует все государства на обеспечение полного и повсеместного соблюдения профсоюзных прав в их самом широком смысле¹. С этой целью было признано необходимым уделить особое внимание следующим вопросам: праву

¹ Свобода объединения. Сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ и выработанных им принципов. 4-е изд. (пересмотренное). – Женева: Международное бюро, 1997.

профсоюзов осуществлять свою деятельность на предприятии и в других местах работы; праву профсоюзов вести переговоры о заработной плате и прочих условиях труда; праву профсоюзов участвовать в делах предприятий и в экономике в целом; праву на забастовку; праву свободно участвовать в профсоюзной деятельности в национальном и международном масштабах; праву на неприкосновенность профсоюзных помещений, а также переписки и телефонных переговоров; праву на защиту профсоюзных фондов и имущества от вмешательства государственных властей; праву профсоюзов иметь доступ к средствам массовой информации; праву на защиту от дискриминации в вопросах вступления в профсоюзы и профсоюзной деятельности; праву на использование процедур добровольного примирения и арбитража; праву на образование трудящихся и дальнейшую профессиональную подготовку (п. 15 резолюции МОТ 1970 г. “О правах профсоюзов и их взаимосвязи с гражданскими свободами”).

Определяющее правовую основу деятельности профсоюзов законодательство должно меняться, совершенствоваться в зависимости от развития общественных отношений, в которых они участвуют, прежде всего, основных экономических отношений – от отношений собственности, социально-политической обстановки в стране. В связи с этим и происходит пересмотр прав профсоюзов. Возвращаются государству, его органам государственные полномочия, ранее возложенные на профсоюзы и находившиеся в их ведении органы (например, государственно-властные полномочия правовой и технической инспекций профсоюзов). Укрепляются права, направленные на защиту интересов работников (например, по вопросам занятости).

Не останавливаясь подробно на каждом из прав профсоюзов, отметим общие тенденции, которые влияют на развитие правового положения (статуса) профсоюзов. Во-первых, новый закон приводится в соответствие с существующими общественными отношениями; во-вторых, осуществляется отказ от несвойственных профсоюзу как общественной организации полномочий; в-третьих, в законе права профсоюзов должны закрепляться нормами конкретного содержания, обеспеченные процедурами их реализации, способствующими переходу от абстрактной (декларативной) формы закона к более казуистической, действенной форме реализации закона; в-четвертых, закрепляются права профсоюзов,

обеспечивающие их функционирование для выполнения ими своей социальной роли в условиях существования многоукладной экономики рыночного типа.

5. При наличии нормы, гарантирующей возможности по созданию различных видов профсоюзных организаций, в законе необходимо также предусмотреть норму о том, что профессиональные союзы имеют право на представительство интересов своих членов в индивидуальных и коллективных отношениях с работодателями независимо от уровня профсоюзной организации. Как уже отмечалось ранее, это позволит внести ясность в вопросы, связанные с применением норм ТК и закона “О коллективных договорах”, которые позволяют некоторым работодателям и судебным органам толковать их таким образом, что лишь первичные профсоюзные органы имеют право представлять интересы работников во взаимоотношениях на уровне предприятия. В то же время необходимо уточнение относительно того, что при отсутствии профсоюзов представительство интересов работников могут осуществлять иные представительные органы работников.

Весьма важно предусмотреть в законе норму, предусматривающую признание на законодательном уровне права профсоюзного социального представительства с конкретизацией в части закрепления права профсоюзов выступать от имени и в защиту неопределенного круга лиц с тем, чтобы не было сомнений в их правомочности обращаться в суд с исками о признании противоречащими закону тех или иных подзаконных нормативных правовых актов.

Пока действующее законодательство, по сути, исключает судебную защиту социально-трудовых прав работников по вопросам, касающимся не индивидуальных, а именно общих (коллективных) интересов трудящихся. Поэтому в законе целесообразно предусмотреть норму следующего содержания:

“Профсоюзы вправе по просьбе членов профсоюза, других работников, а также по собственной инициативе обращаться в суд с заявлениями о признании недействительными нормативных актов, не соответствующих закону и нарушающих права и охраняемые законом интересы своих членов, а также в защиту прав и свобод и законных интересов неопределенного круга лиц из числа членов профсоюза. В этих случаях при обращении в суд профсоюзы и их организации освобождаются от уплаты государственной пошлины”.

К.С. Раманкулов. Концептуальные основы нового закона...

Целесообразным является также закрепление права профсоюзов за защитой законных прав и интересов трудящихся в Правительство КР, после соблюдения примирительной процедуры, предусмотренной в Трудовом Кодексе КР. Аналогичная норма ранее имелась в ТК 1998 г., закреплявшая право работников на обращение в Правительство КР после соблюдения примири-

тельных процедур. Согласно данной норме Правительство КР должно было рассмотреть требования и дать ответ не позднее двухнедельного срока (в прежнем ТК – это ч. 4 ст. 78).

Возможность обращения к правительству считается общепринятой в международной практике. Такой подход был поддержан Комитетом экспертов Международного бюро труда.