

АНАЛИТИЧЕСКАЯ
ЗАПИСКА



Реформа трудовых правоотношений между работником и работодателем

Настоящее исследование проведено Национальным институтом стратегических исследований Кыргызской Республики на основании.....

Резюме

Исследование посвящено всестороннему анализу существующей системы трудовых правоотношений между работником и работодателем, выявлением пробелов в законодательстве, создавшим условия для нарушения норм трудового законодательства. На основании проведенного анализа необходимо выработать рекомендации для создания оптимальной системы трудовых правоотношений, учитывающей как интересы работника, так и работодателя.

Предметом исследования является действующая правоприменительная практика ведения социально-трудовых отношений в КР.

В процессе работы над данным исследованием использовались и применялись следующие инструменты: описания, сравнения, сопоставления, количественный, графический, факторный.

Содержание

Введение	4-13
1. Анализ слабых и сильных сторон существующей системы	13-46
1.1. анализ правовых условий обеспечения интересов сторон трудовых отношений и государства	13
1.2. анализ практики применения гражданского договора в современных условиях	27
1.3. трудовые книжки: право или необоснованная обязанность	
1.4. роль государства в регулировании трудовых отношений	32
1.5. специфика применения трудового законодательства в сфере государственной службы.	37
	40
2. Разработка критериев оптимальности:	47-51
- эффективность работника;	
- получение ожидаемых результатов от деятельности работника;	
- получения достойного вознаграждения за выполненную работу;	
- соблюдение правил охраны труда;	
- защита интересов работника;	
- защита интересов работодателя	
3. Проект реформы с точки зрения критериев оптимальности.	52-60
3.1. основные направления реформирования системы трудовых отношений	52
3.2. цели, задачи и этапы реформирования системы трудовых отношений в части социальных гарантий.	55
3.3. цели, задачи и мероприятия реформирования системы трудовых отношений в сфере государственной службы.	56
3.4. основные рекомендации по реформированию системы трудовых отношений	58
Список источников	60
Приложения 1-4	61-101

Введение

В связи с построением рыночно-ориентированной экономики и развитием частной формы собственности, труд из конституционной обязанности трансформировался в конституционное право. Данное обстоятельство и определяет все те коренные изменения, которые необходимо проводить в реформировании трудового законодательства, так как на данном этапе оно не отвечает изменившимся реалиям, а именно:

- ❖ В трудовом законодательстве отсутствует справедливый баланс между социальной и экономической функциями трудового права.

- ❖ Трудовой Кодекс носит экономическо-императивный характер в отношении только одной стороны трудового права - работодателя.

- ❖ Трудовое законодательство должно по существу быть направлено на создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, а также интересов государства. Основными задачами трудового законодательства является *правовое регулирование* трудовых и непосредственно связанных с ними отношений. Т.е. определение в трудовом кодексе конкретных *прав и обязанностей* не должно иметь место.

- ❖ Действующее трудовое законодательство грубо нарушает прин-

цип социального равенства и партнерства, а также преднамеренно снимает ответственность государства за обеспечение граждан (работников/несамозанятых) социальными гарантиями, тем самым вынуждая частный сектор уходить в тень, обходить закон в целях того, чтобы самостоятельно обеспечить себе все необходимые гарантии в завтрашнем дне. Механизм социальных гарантий со стороны государства не работает.

- ❖ Если нормы Трудового Кодекса обязательны для применения на всей территории Кыргызской Республики для всех работодателей (юридических или физических лиц) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, то необоснованно некоторые статьи Трудового Кодекса выделяют из общих обязательств категорию особого правового регулирования, а именно руководителей организаций, государственных служащих, лиц, работающих по совместительству, женщин, молодежи, военных и других. Теряется конституционный принцип равенства всех перед законом.

- ❖ Не соразмерен пакет социальных гарантий. Т.е., Трудовой Кодекс вменяет в обязанность работодателя гарантировать своим работникам социальный пакет, а само государство в свою очередь работодателю не дает никаких гарантий по социальному обеспечению его работников, за которых работодатель выплачивает огромные обязательные социальные выпла-

ты. Данное правило было оправданно в социалистической экономике, когда основным работодателем выступало государство. В настоящее время государство не является доминирующим работодателем, а выступает в качестве такового только в сфере государственной службы, учреждениях социального характера.

❖ Трудовой Кодекс необоснованно ущемляет права работодателя в части предоставления работникам отпусков без содержания. С одной стороны, государство не может гарантировать стабильные экономические условия для развития предпринимательства, а, с другой, в случае резкого изменения экономической среды работодатель не имеет юридической возможности оправлять работников в отпуска без содержания по собственной инициативе до определения дальнейшей судьбы своего бизнеса.

❖ По существующему трудовому законодательству, работодатель связан конкретными обстоятельствами, которые зафиксированы в законе в качестве оснований для увольнения. В случае увольнения работника необходимо, чтобы объяснение детально совпадало с формулировкой, указанной в Трудовом Кодексе, в противном случае, суд восстанавливает работника на работе, с выплатой вынужденного прогула и привлекает работодателя к возмещению морального вреда.

❖ В Трудовом Кодексе необос-

нованно ограничены возможности работодателя по использованию труда работников за пределами установленных норм продолжительности рабочего времени, а также запрещена работа в выходные и праздничные дни, путем усложнения процедуры документального оформления. Данное обстоятельство зачастую «работает» против интересов работника, который желает заработать больше на предприятии, с которым уже связан трудовыми отношениями. Из-за действующих ограничений, работник вынужден искать дополнительную работу «на стороне», теряя время на проезд, оформление трудовых отношений и испытывая другие неудобства.

❖ Также ограничены возможности работодателя изменять в одностороннем порядке существенные условия трудового договора и перемещать работников из одного структурного подразделения в другое. Необходимо для решения оперативных задач предоставить дополнительную возможность работодателям в сфере кадровых перестановок, правовой способ урегулирования последствий изменений организационных или технологических условий труда, столь неизбежных в наше время.

❖ Если в Трудовом Кодексе прописан механизм осуществления трудовой деятельности на основе договора, то необходимо помнить о гражданско-правовой природе самого понятия до-

говора как добровольного волеизъявления (соглашения) сторон, основанного на принципе равенства сторон и свободы.

❖ Трудовым законодательством работодателю необоснованно вменяется обязанность по компенсационным выплатам. В договорных правоотношениях не должно быть обязанностей, ухудшающих условия одной из сторон по отношению к другой. Аналогичная ситуация определяется при массовом увольнении работников. Необоснованно работодателю вменяется *обязанность* определенных действий, нарушая при этом принцип свободы.

❖ Нормы, определяющие время отдыха, отпуска, дополнительные отпуска, а также гарантии и компенсации, существенно ущемляют право свободы осуществления экономической деятельности работодателя. Трудовой кодекс должен прописывать только общие правовые нормы, в соответствии с которыми работодатель будет осуществлять свою экономическую деятельность. Процедура и механизм применения этих норм должны определяться локальными положениями, коллективными договорами в соответствии со спецификой производства, основными направлениями деятельности предприятий. Нормы трудового законодательства не должны ограничивать принцип свободы выбора и осуществления трудовой и экономической деятельности, как работника, так и работодателя. Трудовая дея-

тельность осуществляется в целях достижения экономически обоюдных результатов для работодателя и работника, поэтому obligation лишь одной стороны в пользу другой противоречит конституционным и гражданским нормам.

❖ В свою очередь при реализации свободы заключения трудового договора работник необоснованно попадает в отношения власти-подчинения, где он вынужден полностью подчиняться (зачастую «самодурству») вышестоящего должностного лица. В рамках трудовых отношений теряется личная свобода работника. В обмен на мифические гарантии и компенсации работник попадает в полную зависимость от работодателя. Главным критерием, а, следовательно, предметом договора должен быть перечень и объем выполняемых работ.

❖ Трудовая книжка – это подтверждающий документ о трудовом стаже того или иного работника, т.е. индивидуальный персональный документ физического лица. Значит момент выдачи данного документа на руки при увольнении работника должен быть прерогативой самого работника, он в первую очередь заинтересован в данном документе, т.к. трудовая книжка носит индивидуальную базу его данных, т.е. данные о трудовой деятельности. Т.о. обязанность, а равно ответственность работодателя по выдаче трудовой книжки на руки работнику при его увольнении в трудовом законодательстве про-

писана необоснованно. Другой вопрос, если работодатель удерживает выдачу трудовой книжки по тем или иным причинам – здесь ответственность должна быть такая же, как любая иная ответственность за удержание документа гражданина.

❖ В настоящее время ведение документов по так называемому учету кадров лежит на работодателе. Однако это зачастую приводит к тому, что работник совершенно не участвует в оформлении данных документов и в случае возникновения спорных ситуаций, он может не иметь на руках необходимые документы для защиты своих интересов. Необходимо для самого работника установить обязанность по формированию документов о собственной трудовой деятельности.

❖ Несовершенны процедуры досудебного разрешения трудового спора. В реальности эти институты не сформированы.

❖ Положения Трудового кодекса и Закона Кыргызской Республики «О государственной службе» дублируются.

❖ Действующий Закон «О государственной службе» и Трудовой кодекс не соответствует сегодняшним требованиям.

❖ В Трудовом кодексе и Законе «О государственной службе» очень много ссылок на решения Правительства Кыргызской Республики.

❖ Слишком много социальных гарантий для работников при их ог-

ромном количестве.

Всесторонний анализ существующей системы трудовых правоотношений между работником и работодателем с точки зрения эффективности деятельности работника, получения ожидаемых результатов от деятельности работника, соотношения занятости работника и оплатой труда, соблюдения правил охраны труда со стороны работодателя показал, что корень неэффективности системы трудовых отношений кроется в неравноправии сторон. Как уже отмечалось выше, государство перекладывает свои обязанности по обеспечению социальными гарантиями граждан на экономического агента - лицо, организующего и ведущего экономическую (предпринимательскую) деятельность, в том числе путем создания рабочих мест и обеспечения занятостью граждан.

В результате такого положения дел данные экономические агенты несут двойную социальную нагрузку: первую – за результаты своей экономической (предпринимательской) деятельности, что выражается в обеспечении источников налоговых поступлений в бюджет, вторую – за занятых граждан, их социальную обеспеченность, социальные гарантии и личностное развитие.

В результате сложилась ситуация, которая не устраивает ни одну из сторон – ни работника, ни работодателя, ни государство. Работник втянут в серые (зачастую полно-

стью нелегальные) схемы трудовых отношений, которые вынужденно создают работодатели в целях избежания несения непомерных социальных обязательств, а государство не имеет возможности обеспечить контроль и соблюдение установленных норм трудового законодательства из-за массовости нарушений.

Необходимо констатировать факт, что действующее трудовое законодательство не соблюдается ни в одной из сфер общественной жизни, так как изначально содержит в себе неустранимые противоречия.

В этой связи возникает насущная необходимость в разработке новой современной концепции трудовых отношений и обеспечения социальных гарантий гражданам в сфере труда, отвечающей Конституции Кыргызской Республики и основанной на принципе юридического и гражданского равноправия сторон.

В настоящее время трудовые правоотношения регулируются Трудовым кодексом КР, законами КР, другими нормативными правовыми актами КР и трудовыми соглашениями между работником и работодателем, а также коллективными соглашениями. Как показывает практика, не во всех структурах соблюдаются данные нормы Трудового кодекса. В частности в системе государственной службы вообще отсутствует понятие трудового соглашения, на государственной службе просто издается приказ о приеме на работу. Несмотря на

то, что прием на работу производится только на основании конкурса, большинство нанятых сотрудников не справляются с возложенными на них задачами и становятся сотрудниками, которые тормозят работу организации.

В частных структурах также зачастую нанимают сотрудников, которые не справляются со своими обязанностями, при этом не могут быть уволены, поскольку защищены законодательством.

Данные проблемы возникают в связи с тем, что перед сотрудником четко не определены условия его работы, должностные обязанности, а также отсутствуют критерии оценки качества выполняемой работы.

Вместе с тем, правила организации труда, установленные законодательством, зачастую нарушаются и самим работодателем, поскольку при приеме на работу не оговариваются условия работы, нормы рабочего дня и отдыха. Распространена практика в частных компаниях, когда при выходе сотрудника в трудовой отпуск ему не выплачиваются отпускные, т.е. фактически сотрудник пребывает не в трудовом отпуске, а в отпуске без содержания, нарушаются нормы рабочего времени и т.д.

В ходе проведения анализа существующей системы трудовых отношений были выявлены и обозначены ее общие проблемы и недостатки, создающие условия для нарушения норм трудового законода-

тельства, что позволило разработать общие рекомендации для создания оптимальной системы трудовых правоотношений, отстаивающих интересы и работника и работодателя.

Основными направлениями реформирования системы трудовых отношений являются следующие:

- ❖ Трудовой Кодекс должен содержать правовые нормы, обязательные для их исполнения, определенные Конституцией и Гражданским кодексом КР. Условия и порядок осуществления трудовых взаимоотношений работодателя и работника должны определяться гражданско-правовыми договорными правоотношениями с учетом и в рамках норм, определенных Трудовым кодексом КР.

- ❖ Трудовое законодательство должно содержать право работника на работу, не превышающую определенное количество рабочих часов в месяц и год. Однако фактическая продолжительность рабочего времени должна определяться трудовым договором. Работник сам должен решать, сколько времени в году он должен и может отдыхать. И если он желает работать 12 часов в неделю 2-3 месяца в году, а в остальное время – 4-5 часов, это не будет нарушением со стороны работодателя. Основное ограничение для работодателя – работа не должна приводить к ухудшению здоровья работника.

- ❖ Правительство может определять перечень производств, цехов,

профессий и должностей, работ с вредными или тяжелыми, опасными, условиями труда, работа в которых дает право на сокращенную продолжительность рабочего времени, а также категории работников, имеющих особый характер работы. При этом категории работников, имеющих особый характер работы, могут определяться Правительством только в сфере организаций государственной и муниципальной собственности.

- ❖ Все условия о неполном рабочем времени, пятидневной или шестидневной рабочей неделе, продолжительности ежедневной работы (смены), продолжительности ночной смены и т.п. должны определяться только трудовым договором.

- ❖ Учет рабочего времени должен быть обязательным только для организаций государственной и муниципальной форм собственности.

- ❖ Необходимо разрешить работодателю устанавливать штрафы за опоздания и другие нарушения рабочего времени.

- ❖ Время отдыха должно регулироваться также условиями трудового договора. Нерабочие праздничные дни обязательны для предоставления только в организациях государственной и муниципальной форм собственности. Необходимо отменить запрет на работу в выходные и праздничные дни.

- ❖ Оплачиваемые отпуска должны предоставляться работодателем в соответствии с условиями трудово-

го договора, но не менее 14 дней. Необходимо убрать ограничение по минимальной продолжительности рабочего отпуска.

❖ По производственной необходимости могут предоставляться неоплачиваемые отпуска.

❖ Дисциплинарные взыскания могут применяться только к работникам организаций государственной и муниципальной форм собственности, поскольку это анахронизм, вытекающий из неравноправия отношений сторон.

❖ Гарантии по удержаниям из заработной платы должны остаться.

❖ Доплаты за совмещение и т.п. должны осуществляться в соответствии с трудовым договором.

❖ Простой может не оплачиваться, при условии предупреждения работника о простое.

❖ Вернуть гарантию – пособие по временной нетрудоспособности должно оплачиваться государством (работодатель выплачивает социальные отчисления). Либо дни временной нетрудоспособности могут входить в оплачиваемый отпуск.

❖ Работодатель и работник определяют все условия в заключаемом договоре. Эти условия имеют юридическую силу. Только в случае, если письменный договор не заключен, необходимо руководствоваться типовым трудовым договором, который следует разработать и утвердить постановлением Правительства или государственным

уполномоченным органом по социальной политике и занятости.

❖ Необходимо четко определить функцию государства в сфере занятости. Государство должно контролировать только законность деятельности субъекта рынка занятости, исключать дискриминацию и принудительный труд. А кто такой трудящийся? – это гражданин, который не имеет самостоятельного бизнеса, собственного дела, не самозанятый, а занятый для достижения функций другого субъекта.

❖ Установить законодательно обязанность работодателей всех форм собственности производить оплату труда не ниже минимального прожиточного уровня. Потому что привлекать к труду за более низкую плату – уже принудительный труд. Одним из способов, который будет способствовать соблюдению данной нормы – доход в пределах минимальной заработной платы не облагается подоходным налогом и отчислениями социального страхования.

❖ Разработать новый Закон «О государственной службе», который будет включать в себя: переход на договорную основу трудовых отношений между государственным служащим и государством; порядок отбора на государственную службу только «на входе»; карьерный рост государственного служащего; оценку деятельности государственного служащего; оплату труда по итогам деятельности государственного служащего; определение размеров компенсации при реор-

ганизации госоргана не более 2-х кратного размера заработной платы (единовременное), что приведет к экономии расходов государственного бюджета; исключение норм об обязательном трудоустройстве госслужащего при реорганизации госоргана; заключение трудового контракта с руководителем госоргана о достижении конкретных результатов деятельности руководимого госоргана; определение ответственности руководителя госоргана за достигнутые результаты.

Предлагаемые изменения системы трудовых отношений должны базироваться на следующих принципах и мероприятиях:

Необходимо взять за принцип регулирования проблем сферы труда - минимум жестких законодательно установленных механизмов и максимум механизмов договорных.

Необходимо существующие законодательные нормы, искусственно запутывающие и усложняющие трудовые отношения, трансформировать в четкие простые обязательства сторон.

Однако эффективность действия договорных механизмов требует большей степени развития гражданской активности трудящихся и социальной ответственности работодателей. На данный момент, без наличия доброй воли работодателя, практически добиться исполнения договорных обязательств сложно. Рассчитывать же на нали-

чие доброй воли, находясь в состоянии конфликта, не приходится.

Совершенствование процессов правового регулирования отношений в сфере труда предлагается основывать на развитии системы договорных отношений и признаваемых социально-трудовых стандартах.

Предлагается введение в законодательство понятия «минимальные социально-трудовые стандарты (нормативы)», установление их статуса как минимальных государственных гарантий, вырабатываемых путем переговоров с участием представителей работников и работодателей.

В этой связи от государства требуется переход от роли активного участника данных отношений, к арбитру.

Таким образом, *основной целью* реформирования трудовых отношений должно стать их кардинальная трансформация из отношений власти и подчинения в отношения, обеспечивающие равноправие сторон, при этом необходимо обеспечить уход государства из этих отношений.

Основной задачей предстоящей реформы трудовых отношений должно стать создание механизмов и институтов саморегулирования.

В рамках кардинальной реформы трудовых отношений потребуются провести следующие *основные мероприятия*:

❖ Разработать концепцию новой

системы трудовых отношений;

- ❖ Разработать социально-трудовые стандарты, приемлемые для всех сторон трудовых отношений;

- ❖ Разработать проект нового Трудового кодекса Кыргызской Республики, отвечающего вышеуказанным принципам;

- ❖ Создать определенную единую платформу для объединения групп, заинтересованных в реформировании трудового права (на сегодня данная реформа столкнется с противодействием);

- ❖ Адаптировать гражданское договорное право к проводимому переходу на регулирование трудовых отношений гражданско-правовыми договорами;

- ❖ Начать реформирование принципов начисления заработной платы, с переходом от тарификации к почасовой оплате;

- ❖ Разработать и внедрять в вопросах охраны труда, социального обеспечения (в том числе пенсионного) настоящего страхования (а не сегодняшнего «квазистрахования»);

- ❖ Провести широкую кампанию среди общества с целью преодоления «советских» принципов трудового права и обоснования отказа от сегодняшней роли государства в трудовых отношениях.

Указанные мероприятия позволят оптимизировать систему трудовых правоотношений, гарантирующую получение высоких результатов

деятельности работников, соответствующую оплату труда и соблюдение правил охраны труда.

1. Анализ сильных и слабых сторон существующей системы трудовых отношений.

1.1. Анализ правовых условий обеспечения интересов сторон трудовых отношений и государства

Право на труд и связанные с ним другие социальные права граждан гарантируются Конституцией Кыргызской Республики. В ней определены такие основные социальные гарантии, как:

- ❖ Обязанность государства разрабатывать социальные программы, направленные на содействие занятости

- ❖ Обязанность государства обеспечивать поддержку социально незащищенных категорий граждан, гарантированный минимальный размер оплаты труда, охрану труда и здоровья

❖ Гарантии исключения дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств.

❖ Гарантии на запрет: рабства, торговли людьми, на эксплуатацию детского труда. Запрещается принудительный труд, кроме случаев войны, ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств, а также в порядке исполнения решения суда.

❖ Право граждан создавать профессиональные союзы и другие общественные объединения по защите своих прав, свобод и интересов

❖ Каждый имеет право на владение, пользование и распоряжение своим имуществом, результатами своей деятельности.

❖ Каждый имеет право на экономическую свободу, свободное использование своих способностей и своего имущества для любой экономической деятельности, не запрещенной законом.

❖ Каждый имеет право на свободу труда, распоряжаться своими способностями к труду, на выбор профессии и рода занятий, охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также право на вознаграждение за труд не ниже установленного законом прожиточного минимума.

❖ Каждый имеет право на отдых.

❖ Максимальная продолжительность рабочего времени, минимальный еженедельный отдых и оплачиваемый ежегодный отпуск, а также иные основные условия осуществления права на отдых определяются законом.

❖ Гражданам гарантируется социальное обеспечение в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца в случаях и порядке, предусмотренных законом.

❖ Пенсии, социальная помощь в соответствии с экономическими возможностями государства обеспечивают уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума.

❖ Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

❖ Социальная деятельность государства не должна принимать форму государственного попечительства, ограничивающего экономическую свободу, активность и возможности гражданина самому достигать экономического благополучия для себя и своей семьи.

❖ Государство содействует повышению профессиональной квалификации граждан в порядке, предусмотренном законом.

Таким образом, Конституция Кыргызской Республики, являясь высшим нормативным правовым ак-

том КР, определяет все права гражданина КР, которые должны соблюдаться, а при их нарушении, должным образом защищаться. Одновременно с правами, Конституция КР определяет и обязательное участие государства в обеспечении этих прав, а именно:

- создавать условия для медицинского обслуживания каждого и принимает меры по развитию государственного, муниципального и частного секторов здравоохранения.
- осуществлять бесплатное медицинское обслуживание, а также медицинское обслуживание на льготных условиях в объеме государственных гарантий, предусмотренных законом.
- гарантировать социальное обеспечение в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца в случаях и порядке, предусмотренных законом.
- выплачивать пенсии, социальную помощь в соответствии с экономическими возможностями государства обеспечивающий уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума.
- поощрять добровольное социальное страхование, создавать дополнительные формы социального обеспечения и благотворительность.

При этом социальная деятельность государства не должна принимать форму государственного попечи-

тельства, ограничивающего экономическую свободу, активность и возможности гражданина самому достигать экономического благополучия для себя и своей семьи.

Трудовые гарантии являются частью системы социальных гарантий, обеспечиваемых гражданам государством. Основным нормативно-правовым актом, устанавливающим перечень трудовых гарантий, а также содержащим механизм их реализации, является Трудовой Кодекс Кыргызской Республики.

Так, статья 1 Трудового Кодекса Кыргызской Республики определяет основные цели трудового законодательства:

- установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан,
- создание благоприятных условий труда,
- защита прав и интересов работников и работодателей.

Однако действующая практика трудовых отношений показывает, что цели по созданию необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, а также интересов государства не достигаются.

Прежде всего, трудовое законодательство, по мнению многих специалистов, является излишне детализированным и регламентирующим. Выполнение всех требований трудового законодательства за-

труднительно и обременительно для работодателя. Затруднения объясняются необходимостью вести документооборот по учету кадров, который состоит из разработки большого объема локальных документов и составления также большого объема учетных кадровых документов (приказов, положений, инструкций, распоряжений, записок и т.п.) (см. Приложение 1) .

Такая система является наследием социалистической экономики, когда основным работодателем выступало государство, а труд был обязанностью граждан. В настоящее время трудовые отношения складываются между самостоятельными субъектами права – гражданином и юридическим лицом/индивидуальным предпринимателем/гражданином на равноправной гражданско-правовой основе. Следовательно, правовое регулирование трудовых отношений должно обеспечивать равноправие сторон в процессе их существования.

В настоящее же время государство фактически обеспечивает равноправие сторон трудовых отношений только на стадии вступления в них (заключение трудового договора носит свободный характер). Однако сразу же с момента заключения трудового договора работник фактически и юридически попадает в отношения властного подчинения.

Причем подчинение работника, как правило, осуществляется не по от-

ношению к организации-работодателю, а по отношению к вышестоящему сотруднику, т.е. формируются своего рода отношения личной зависимости. Работнику приходится не только беспокоиться о качественном выполнении вменённых ему работ, но и, прежде всего, об отношении к нему вышестоящих сотрудников. Этому способствует и установленная законодательством система учета рабочего времени, норм выработки, должностных полномочий.

Система формальных критериев (показателей) результатов труда, к сожалению, не работает эффективно ни для работников, ни для работодателей.

Основным критерием был и остается критерий соблюдения так называемой трудовой дисциплины. Понятие трудовой дисциплины также устарело и может использоваться только (возможно) в системе государственной службы.

Если посмотреть на стиль статьи 146 ТК КР, устанавливающей виды взысканий за нарушение трудовой дисциплины, то очевидно, что работник и работодатель находятся в неравных правах – поскольку работодатель может применять к работнику дисциплинарное взыскание. Дисциплинарные взыскания применяются за *«противоправное неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками по его вине возложенных на него трудовых обязанностей»*. Работник, по сути, сам должен быть заинтересован в

том, чтобы выполнять условия трудового договора, так как именно за это он получает плату. Содержание же норм трудового законодательства нацеливает работника не на выполнение условий трудового договора, а на соблюдение правил, положений и инструкций поведения в коллективе. Кроме того, сама процедура привлечения к дисциплинарной ответственности также ставит работника в зависимость от отношения, действия и/или бездействия лиц, с которыми посути он трудовой договор не заключал. До сих пор действующая норма трудового законодательства, дающая право работодателю на «увольнение», является в своей сущности также дискриминационной, так как подтверждает факт неравноправия сторон трудовых отношений.

Трудовое законодательство до сих пор содержит рудименты эпохи, когда труд был *обязанностью* граждан.

Необходимо, чтобы нормы трудового законодательства обеспечивали *равноправие* сторон трудовых отношений не только на стадии возникновения, но и на стадии их существования, а также прекращения.

Работодатель не «виноват» в том, что он ведет деятельность, которая требует соучастия других лиц – как поставщиков товаров, работ, услуг, так и поставщиков труда. Во всех случаях правоотношения должны строиться на равноправной основе.

Законодательство не обязует страховать деятельность партнеров-поставщиков товаров, работ, услуг на случай утраты ими возможности осуществления предпринимательской деятельности, но вместе с тем обязует страховать деятельность поставщиков труда. В данном случае происходит переложение рисков, которые несет государство, на работодателя. Социальные гарантии, в том числе содействие занятости – является обязательством государства, установленного согласно Конституции. Однако исполнение этого обязательства государство напрямую перекладывает на третьих лиц - работодателей.

Коренной социальный вопрос трудового законодательства – это вопрос о *минимальной заработной плате*. Поскольку согласно Трудовому Кодексу размер минимальной заработной платы не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека, а трудовое законодательство распространяется на все сектора экономики – и частный, и государственный и муниципальный, в решении данного вопроса лежит корень проблем всего трудового законодательства.

В частном секторе данный вопрос решить легче, однако с целью избежания выполнения данного требования работодатели могут (как это сейчас происходит по исчислению подоходного налога и социальных отчислений) уходить во всевозможные «серые схемы».

В государственном и муниципальном секторах этот вопрос решается чрезвычайно сложно, так как напрямую влечет рост расходов государственного бюджета.

Но государство обязано решать данный вопрос, поскольку данное обязательство государства установлено Конституцией Кыргызской Республики.

Статья 151 Трудового Кодекса устанавливает понятие «Минимальная заработная плата (минимальный размер оплаты труда)» как гарантируемый законом размер месячной заработной платы за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда.

Статья 152 Трудового Кодекса устанавливает, что размер оплаты труда не может быть ниже установленного законодательством минимального размера заработной платы.

Статья 154 Трудового Кодекса определяет, что минимальный размер оплаты труда за неквалифицированный труд устанавливается одновременно на всей территории Кыргызской Республики законом и не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека. Порядок расчета прожиточного минимума и его величина также устанавливаются законом.

В случае, если государство будет гарантировать социальное обеспе-

чение не ниже прожиточного минимума, тогда работодатель будет конкурировать за рабочую силу путем установления более выгодных социальных условий. Безработный будет решать – «сидеть» ему на пособии, или пойти поработать за более высокую оплату.

Трудовое законодательство содержит обязанность работодателя осуществлять выплату заработной платы в денежной форме с запрещением использовать заменители денежных средств. Основной целью возникновения трудовых отношений со стороны работника является получение заработной платы. Однако одной из существующих в настоящее время проблем, является *проблема невыплаты заработной платы*. Бывают случаи, когда работодатель привлекает работников под обещание выплатить заработную плату, но затем, по завершении работы, не выплачивает ее либо выплачивает в меньшем размере. Фактически в данном случае мы имеем дело с одной из форм принудительного труда, так как работник был вынужден отработать бесплатно либо за меньшую оплату. Согласно же определению принудительного труда, содержащемуся в статье 10 Трудового Кодекса Кыргызской Республики, *принудительный труд – это принуждение к выполнению работы под угрозой применения какого-либо насильственного воздействия*. На наш взгляд следует расширить данное определение и включить в понятие принудительного

труда - нарушение сроков выплаты зарплаты или выплату ее не в полном размере, требование исполнения трудовых обязанностей, если работник не обеспечен средствами коллективной или индивидуальной защиты, либо если работа угрожает жизни или здоровью работника.

Трудовой кодекс Кыргызской Республики запрещают применение принудительного труда. Термин «принудительный, или обязательный, труд», согласно статье 2 Конвенции МОТ № 29 «О принудительном или обязательном труде» (1930 г.), означает всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, работу, для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг. Статья 10 Трудового кодекса Кыргызской Республики по смыслу повторяет положения Конвенции, в части толкования понятия принудительного труда. Из определений можно сделать вывод, что принудительным трудом признается труд, который гражданином не избран добровольно. При таком толковании как применение принудительного труда, который заключается в направлении окончившего учебное заведение выпускника на работу, при его нежелании, на предприятие, платившее за обучение. Выходом из такой ситуации будет служить, предварительно подписанный договор, в котором предусматривается возможность для молодого специалиста, при выплате денежной компенсации предприятию, отказаться от

работы.

Трудовой кодекс, помимо трудовых отношений, основанных на трудовом договоре, регулирует также отношения, связанные:

- ❖ с профессиональной подготовкой работников и повышением квалификации;
- ❖ с деятельностью профсоюзов или иных представительных органов по защите прав работников;
- ❖ с деятельностью объединений работодателей по регулированию социально-трудовых отношений;
- ❖ с ведением коллективных переговоров, с заключением коллективных договоров и соглашений;
- ❖ с взаимоотношениями между работниками (их представителями) и работодателями на уровне организаций;
- ❖ с обеспечением занятости;
- ❖ с контролем и надзором за соблюдением законодательства о труде, об охране труда;
- ❖ с рассмотрением индивидуальных и коллективных трудовых споров.

Таким образом, вопросы, перечисленные выше, являются сферой государственного регулирования в настоящее время. Однако насколько это оправданно с точки зрения участия государства в данных отношениях? Каким образом государство может влиять на требования работодателя к профессиональной подготовке или повышению квалификации работника?

Профессиональная подготовка граждан является функцией государства и в данном случае никак не должно влиять на двусторонние трудовые отношения между равноправными сторонами.

Законодательство о профсоюзах, о некоммерческих организациях дает полную правовую основу участия представительных органов граждан в части контроля за соблюдением их трудовых прав. Излишнее дублирование прав профсоюзов в трудовых отношениях является дополнительной поддержкой со стороны государства частных общественных объединений и не приводит к фактическому улучшению ситуации. Профсоюзы и другие представительные органы работников, как впрочем, и правозащитные организации могут участвовать в процессе защиты прав работников в соответствии с Конституцией, гражданским законодательством.

Статья *вторая* Трудового Кодекса Кыргызской Республики содержит перечень основных принципов регулирования трудовых и связанных с ними отношений:

- ❖ право на труд, который каждый гражданин свободно выбирает или на который свободно соглашается, включая право распоряжаться своими способностями к труду и выбирать профессию и род занятий;
- ❖ свобода труда;
- ❖ запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере трудовых правоотношений;

- ❖ запрещение детского труда в наихудших формах;
- ❖ защита от необоснованного увольнений;
- ❖ обеспечение права на содействие занятости и на социальную защиту от безработицы;
- ❖ обеспечение права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены;
- ❖ обеспечение права на вознаграждение за труд в соответствии с трудовым договором, но не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда;
- ❖ обеспечение права на отдых;
- ❖ обеспечение права на возмещение вреда здоровью, причиненного работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей;
- ❖ содействие профессиональному развитию работника на производстве, подготовке кадров;
- ❖ обеспечение права на разрешение индивидуальных и коллективных трудовых споров в порядке, установленном настоящим Кодексом и иными законодательными актами;
- ❖ установление государственных гарантий по обеспечению прав работников и работодателей, осуществление государственного надзора и контроля за их соблюдением;
- ❖ обеспечение права каждого гражданина на защиту государством его прав и свобод, в том числе в судебном порядке;

❖ обеспечение права на объединение, включая право создавать профессиональные союзы и иные представительные органы работников для защиты своих прав, свобод и интересов в области трудовых правоотношений и осуществления общественного контроля за их соблюдением;

❖ обеспечение права работодателей на объединение для защиты своих прав, свобод и интересов в области трудовых правоотношений;

❖ участие объединений работников и работодателей в регулировании трудовых правоотношений.

В указанной статье фактически дублируются конституционные права и обязанности граждан и государства. Опять-таки данная статья предусматривает государственные гарантии трудовых прав и свобод граждан, в то время как само государство в обеспечении этих прав фактически не принимает никакого участия. Кроме того, перечисленные принципы, не реализуются на практике, так как не учитывают реалии современного состояния дел. Данные принципы могут реализовываться государством путем их соблюдения в организациях государственной и муниципальной форм собственности. В масштабах всей экономики, где действуют и организации частной формы собственности такие принципы нежизнеспособны при существующей системе трудовых правоотношений.

Трудовые отношения в настоящее время основываются на принципах коллективизма: трудовой коллектив может воспитывать (давать замечания, объявлять выговор, наказывать увольнением), способствовать личностному росту (всевозможные корпоративы), оценивать поведение работника. Если посмотреть на нормы трудового права, то в них практически нет ничего о качестве и результате труда работника. Отражены сплошные нормы, как принимать на работу, как предоставлять отпуск, как производить оплату, как предоставлять компенсации и поощрение, как привлекать к дисциплинарной и материальной ответственности.

Сама терминология «работник» и «работодатель» говорит о неравноправии сторон: работник – лицо, которому дают работу. Могут дать, могут не дать. В одной японской фирме так «наказали» восстановленного работника – ему выделили отдельный кабинет со всеми условиями, но через время он ушел добровольно. Почему? Потому что ему НЕ давали работу. Так происходит и у нас - восстановленным работникам не дают работу, их игнорирует начальство. Могут принять, могут выгнать. Человек может справляться с работой, но быть неудобным начальнику и ему создают такие условия, что он сам будет вынужден уйти. Трудовое законодательство способствует личностной зависимости. Это парадокс – при большом количестве заявленных гарантий. На самом деле дан-

ные гарантии ничто по сравнению с тем, что фактически они прикрывают самую неприглядную суть трудовых отношений.

Данная система социальных гарантий со стороны государства сложилась исторически в результате борьбы рабочего класса с капиталистами. И государство декларирует социальные гарантии в трудовых отношениях, так как иначе уже не может. Но вот каким образом обеспечиваются данные социальные гарантии? Анализируя современное состояние трудовых правоотношений, мы видим, что исключительно за счет работодателя – лица, которое привлекает к совместному оплачиваемому труду граждан общества.

Действующее трудовое законодательство грубо нарушает принцип социального равенства и партнерства, а также преднамеренно снимает ответственность государства за обеспечение гражданам – работникам социальных гарантий.

Конституцией установлено право каждого гражданина Кыргызской Республики на социальные гарантии. При этом Конституция конкретно определяет обязательное участие государства в обеспечении этих гарантий, т.е. государство должно выступать обязательным участником данных правоотношений. Однако, трудовым законодательством, вышеуказанная обязанность государства в принудительной форме возлагается на плечи работодателей. А ведь работода-

тель, являясь субъектом предпринимательской деятельности, также осуществляет трудовую деятельность, а равно должен быть обеспечен социальными гарантиями. По действующему законодательству в настоящее время работодатель несет двойное, если не тройное непомерное бремя расходов и затрат по обеспечению пакета социальных гарантий своим работникам и себе в частности. При этом возмещения, понесенных работодателем затрат, со стороны государства минимизированы.

Как показывает практика, фонды социальных выплат зачастую используются не по своему прямому назначению. Работодателем отчисляются немалые суммы в виде обязательных платежей в социальный фонд, в фонд оздоровления трудящихся, в фонд обязательного медицинского страхования. Однако, бремя по оплате листов временной нетрудоспособности, по обязательному страхованию работников при исполнении ими трудовых обязанностей, оплате вынужденных простоев и других дополнительных компенсационных выплат ложится на работодателя. И где же спрашивается участие государства?

Данные обстоятельства вынуждают частный сектор уходить в тень, обходить закон в целях того, чтобы самостоятельно обеспечить себе все необходимые гарантии в завтрашнем дне.

КОНВЕНЦИЕЙ Международной Ор-

ганизации Труда N 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения», напоминающая принципы, закрепленные в Конвенции 1962 года о равноправии в области социального обеспечения, которые касаются не только равенства обращения, но и сохранения приобретаемых и приобретенных прав, считая необходимым предусмотреть применение принципов сохранения приобретаемых и приобретенных прав в отношении всех отраслей социального обеспечения, на которые распространяется Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения, постановила принять ряд предложений о сохранении прав работников мигрантов в области социального обеспечения

С учетом положений пункта 1 и подпункта 3 а статьи 4 настоящая Конвенция распространяется на те из нижеперечисленных отраслей социального обеспечения, в отношении которых Государство - Член Организации имеет действующее законодательство:

- а) медицинское обслуживание;
- б) пособия по болезни;
- в) пособия по материнству;
- г) пособия по инвалидности;
- д) пособия по старости;
- е) пособия по потере кормильца;
- ж) пособия в случае производственной травмы и профессионального заболевания;
- з) пособия по безработице;
- и) семейные пособия.

Настоящая Конвенция распространяется на пособия по реабилитации, предусмотренные законодательством, относящимся к любой из отраслей социального обеспечения, указанных в пункте 1 настоящей статьи.

Настоящая Конвенция распространяется на все общие и специальные системы социального обеспечения как обусловленные, так и не обусловленные уплатой взносов, а также на системы, связанные с обязательствами, возложенными законодательством на работодателей, в отношении любого вида социального обеспечения, указанного в пункте 1 настоящей статьи.

4. Настоящая Конвенция не распространяется ни на специальные системы для служащих, ни на специальные системы для жертв войны, ни на системы социальной или медицинской помощи.

В Трудовом Кодексе Кыргызской Республики гарантии определены как средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление предоставленных работникам прав в области социально-трудовых отношений. Таким образом, в качестве цели применения установленных законодательством гарантий указано осуществление имеющихся у работников прав. Следовательно, гарантии выполняют обеспечительную функцию по отношению к установленным работникам правам.

Трудовой кодекс Кыргызской Республики разделяет гарантии и компенсации на общие (при приеме на работу, переводах, оплате труда, расторжении трудового договора и др.) и специальные.

Правовое регулирование условий предоставления гарантий и компенсаций не является прерогативой трудового законодательства и осуществляется с помощью законов и других нормативных правовых актов.

В соответствии с Трудовым Кодексом Кыргызской Республики, помимо общих гарантий, например, при приеме на работу, переводе на другую работу, по оплате труда, работникам предоставляются определенные гарантии в случаях: 1) направления в служебные командировки; 2) переезда на работу в другую местность; 3) исполнения государственных или общественных обязанностей; 4) совмещения работы с обучением; 5) вынужденного прекращения работы не по вине работника; 6) предоставления ежегодного оплачиваемого отпуска; 7) прекращения трудового договора по отдельным основаниям; 8) задержки по вине работодателя выдачи работнику его трудовой книжки при увольнении.

К числу основных прав работника относятся: 1) предоставление работы по обусловленной в трудовом договоре функции; 2) право на соответствующие действующим стандартам условия труда; 3) получение вознаграждения за выполнен-

ную работу. Соответственно и гарантии призваны обеспечивать осуществление перечисленных прав. Например, работник может отсутствовать на работе по установленным в законодательстве причинам. В этом случае ему гарантируется сохранение рабочего места и среднего заработка.

Гарантии - средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление предоставленных работникам прав в области социально-трудовых отношений.

Следует отметить, что установленные законодательством гарантии могут носить как материальный (например, сохранение среднего заработка на период учебного отпуска, ежегодного отпуска, командировки), так и нематериальный характер (например, сохранение места работы, должности).

Компенсации - денежные выплаты, установленные в целях возмещения работникам затрат, связанных с исполнением ими трудовых или иных предусмотренных законодательством обязанностей.

То есть основной целью компенсаций является возмещение расходов, понесенных работником в связи с исполнением трудовых и иных обязанностей.

Размер социальных гарантий для работодателя определяется общим компенсационным пакетом работника, который, помимо заработной платы, включает в себя еще ряд опций: обязательное медицинское

страхование; дополнительное негосударственное пенсионное обеспечение; санаторно-курортное обслуживание и летний отдых. Общий компенсационный (социальный) пакет работника либо большой, либо маленький (вообще нет), либо оптимален. Оптимален, если он способствует стимулированию персонала, и появления у него мотивации трудиться на этом предприятии, рожать и обучать детей, содержать родителей и обустроить жилье. В разные периоды времени в разных рыночных ситуациях размеры социального пакета могут изменяться. Если предприятие наращивает объемы, наращивает все виды ресурсов, в том числе и трудовые ресурсы, то владелец думает, как инвестировать в трудовые ресурсы, чтобы было комфортно на этом предприятии работать. Если предприятие сворачивает объемы, то значит, что оно сворачивает и ресурсы, все виды ресурсов, в том числе и трудовые. Это все взаимосвязано.

Под социальным пакетом необходимо понимать предоставление работодателями своим работникам различных материальных благ помимо обязательств, предусмотренных трудовым законодательством и законодательством о социальном обеспечении Кыргызской Республики.

В трудовом договоре могут быть предусмотрены иные случаи получения работником гарантийных компенсационных выплат по сравнению с законодательством, а так-

же устанавливаться более высокие размеры таких выплат.

Однако следует иметь в виду, что исторически наши предприятия и организации не использовали труд рабов и/или военнопленных, узников концлагерей и т.п. (как известные европейские компании в прошлом). Наши предприятия и организации не извлекали сверхприбыли от эксплуатации рабочей силы. Поэтому наказывать их не за что. Более того нестабильная социально-экономическая среда несет большие риски для ведения доходной деятельности. Фактически предприятия и организации несут на себе не только свои риски, но и риски, связанные с обеспечением занятости. Работодатели обязаны производить отчисления обязательного социального страхования, обязательного страхования гражданской ответственности, выплаты в связи с сокращением, выплаты в связи с простоем и т.п.

Обеспечение социальных гарантий является функцией государства и поэтому трудовое законодательство не должно содержать нормы, дискриминационные для работодателя (предприятия, организации, ИП).

В отношении дискриминации прав отдельных категорий граждан можно сказать следующее:

Также в соответствии с Трудовым кодексом Кыргызской Республики запрещается допускать к работе в ночное время инвалидов, независимо от медицинского заключения

и согласия самого инвалида. И теперь многие из них, работающие сторожами, охранниками, оказываются в безвыходном положении. Но правильнее было бы предоставить право инвалидам работать в ночное время при наличии соответствующего медицинского заключения.

Специальная статья Трудового кодекса Кыргызской Республики предусматривается оформление приема на работу приказом (распоряжением) работодателя, изданным на основании заключения трудового договора. Реальность такова, что многие работники трудоустраиваются на работу у частных предпринимателей без надлежащего оформления трудовых отношений. Трудовой договор с наемным работником предприниматель не заключает, тем самым освобождая себя от соблюдения прав работника, в том числе на отдых, на безопасные условия труда, на установленный 8-часовой рабочий день, и закрепляет возможность в любой момент в одностороннем порядке уволить работника.

1.2. Анализ практики применения гражданского договора в современных условиях

Работодатели при всех возможных случаях пытаются избежать правомерным способом непосильное бремя социальных отчислений путем заключения гражданско-правового договора с исполнителем работ и услуг. Ниже приведены достоинства и недостатки ис-

пользования *гражданско-правового договора в современных условиях.*

Как правило, при приеме на работу нового сотрудника работодатель заключает с ним трудовой договор, этот вариант используют большинство компаний и он находится в полном соответствии с трудовым законодательством. Однако это не всегда приемлемо для работодателя, ведь по трудовому договору работодатель несет целый ряд обязательств, он должен:

- ❖ выплачивать заработную плату (не реже 1 раза в месяц);
- ❖ обеспечить работнику оплачиваемый отпуск с сохранением рабочего места;
- ❖ оплатить командировочные расходы и сохранить за сотрудником его место;
- ❖ сохранить за сотрудником рабочее место при обучении или совмещении работы с обучением;
- ❖ обеспечить сотруднику выходное пособие, преимущественное право на оставлении на предприятии при расторжении трудового договора;
- ❖ оплатить больничные за свой счет и сохранить за сотрудником рабочее место при временной потере работоспособности;
- ❖ возместить расходы при использовании личного имущества работника;
- ❖ оплачивать вынужденный простой.

А что делать, если работник нужен для выполнения разовой работы, или отсутствует возможность создать на предприятии дополнительные рабочие места, наличие которых по трудовому договору обязательно? Наиболее часто оптимальным вариантом в такой ситуации является гражданско-правовой договор.

Преимуществами трудового договора с точки зрения работодателя являются:

- ❖ Работник обязан соблюдать внутренний трудовой распорядок и выполнять обязанности, регламентированные в должностной инструкции для его вида трудовой деятельности. За его несоблюдение работодатель вправе наложить дисциплинарное взыскание, в том числе и в виде увольнения.

Преимущества трудового договора с точки зрения работника:

- ❖ Сотрудник имеет право на своевременную выплату заработной платы, месячный размер которой у работника, отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда для своего вида деятельности, не может быть ниже установленного законом минимального прожиточного минимума;

- ❖ По окончании испытательного срока работник имеет право на зачисление в штат;

- ❖ Сотрудник имеет право на предоставление социальных гарантий, предусмотренных действующим

трудовым законодательством. Это выплата выходного пособия при увольнении, выплата заработной платы не реже одного раза в месяц, гарантии семейным работникам, гарантии о предоставлении отпусков, дополнительных выходных дней, оплаты сверхурочных, командировок и т.д.;

- ❖ Работник имеет право на предоставление ему условий работы, которые позволяют ему полноценно выполнять свою рабочую функцию, а так же возможность беспрепятственно исполнять свои обязанности;

- ❖ Сотрудник имеет право на обязательное социальное и медицинское страхование, которое осуществляется за счет работодателя;

- ❖ Работник имеет право на получение пенсии;

- ❖ Как мы видим, от заключения трудового договора, преимуществ больше у работника.

Недостатки трудового договора с точки зрения работодателя:

- ❖ Работодатель обязан своевременно выплачивать работнику заработную плату, месячный размер которой у работника, отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда положенные ему по должностной инструкции, не может быть ниже установленного законом минимума;

- ❖ Социальные отчисления и налоговые обязательства по подоходному налогу должны быть не ниже

установленных законодательством, не зависимо от фактической заработной платы;

❖ Необходимо обеспечить работнику социальные гарантии, предусмотренные действующим трудовым законодательством, в том числе выплату выходного пособия при увольнении, выплату заработной платы не реже одного раза в месяц, гарантии семейным работникам, гарантии по предоставлению отпусков, дополнительных выходных дней, оплаты сверхурочных и т.д.;

❖ Необходимо обеспечить работнику условия для осуществления трудовой функции. Это означает, что работнику должны быть обеспечены условия работы, которые позволяют ему выполнять работу, на которую он был принят, а также ему не должны препятствовать в осуществлении им своих обязанностей.

Преимущества гражданско-правового договора для работодателя:

❖ Работник, действующий по гражданско-правовому договору, обязан выполнить работу к определенному сроку и предоставить ее результат работодателю;

❖ Сотруднику не нужно выделять рабочее место, бесплатное питание и социальный пакет;

❖ Работнику не нужно оплачивать обязательное медицинское и социальное страхование;

❖ Нет необходимости производить удержание подоходного налога,

социальных отчислений и отвлекать собственные средства на выплату социальных отчислений;

❖ Нет необходимости в социальных гарантиях, предоставляемых по Трудовому Кодексу КР при оформлении работника с помощью трудового договора;

❖ Не начисляются страховые взносы на обязательное социальное страхование на сумму вознаграждения, за исключением случая, когда это специально оговорено между работником и работодателем в гражданско-правовом договоре;

❖ Вознаграждение по гражданско-правовому договору производится, как правило, по окончании работы в соответствии с ценой, указанной в самом договоре непосредственно за сам результат работы, а не раз в месяц как при оформлении по трудовому договору;

❖ Работодатель не обязан возмещать расходы при использовании личного имущества работника, если иное не предусмотрено гражданско-правовым договором между работником и работодателем;

Преимущества гражданско-правового договора для работника:

❖ Сотрудник не обязан соблюдать внутренний трудовой распорядок предприятия;

❖ Работник может не участвовать в субботниках и других корпоративных мероприятиях;

Недостатки гражданско-правового договора для работодателя:

- ❖ Невозможность проведения оперативного контроля над деятельностью работника;
- ❖ Невозможность привлечь к ответственности за несоблюдение внутреннего трудового распорядка организации;
- ❖ Возможность переквалификации гражданско-правового договора в трудовой, если будут отсутствовать доказательства, что именно таким договором фактически регулируются трудовые отношения между работником и работодателем;
- ❖ Если работник, с которым заключен гражданско-правовой договор, не зарегистрировано как ИП, то его могут привлечь к ответственности за незаконное осуществление предпринимательской деятельности.

Таким образом, мы видим, что гражданско-правовой договор в ряде случаев отлично заменяет трудовой договор. Согласно оценкам экспертов, в ближайшие несколько лет эта форма взаимоотношений работника и работодателя станет преобладающей в связи с ее высокой экономичностью и производительностью и будет широко применяться наряду с традиционной схемой взаимоотношений работника и работодателя в виде трудового договора.

В Гражданском Кодексе Кыргызской Республики дано определение принципа недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, где ключевым является понятие частного де-

ла как деятельности гражданина или юридического лица (как частного лица), основанной на частном интересе в сфере применения частного, а не публичного права. Это может быть и частнопредпринимательская деятельность, и частная жизнь гражданина, и вообще все то, что находится за пределами государственной, политической и иной публичной деятельности, преследующей общественные интересы. Частное дело гражданина или юридического лица должно быть защищено законом от произвольного вмешательства в него со стороны любого лица и государства. Разумеется, степень закрытости предполагается различной в зависимости от характера частного дела

Необходимость беспрепятственного осуществления гражданами и юридическими лицами гражданских прав является краеугольным камнем и условием функционирования гражданского законодательства. В конечном счете, это вопрос о существовании в стране общего режима законности и правового государства.

При заключении договорных отношений важное правовое значение имеет определение *соотношения норм закона и волеизъявления сторон при согласовании в договоре прав и обязанностей*. Решающее значение для выработки договорных условий имеет усмотрение сторон и согласование ими состава и порядка совершения действий с учетом своих интересов и возможностей.

Договор представляет собой волевые действия двух или более лиц как единое волеизъявление, выражающее их общую волю. В целях формирования и закрепления общей воли в договоре она должна быть свободна от какого-либо внешнего воздействия, поэтому законодатель в Гражданском Кодексе Кыргызской Республики специально раскрывает смысл принципа свободы договора.

1. Граждане и юридические лица *свободны в заключении договора*, и решение вопроса о заключении договорных отношений зависит лишь от воли потенциальных контрагентов. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда такая обязанность прямо предусмотрена законом либо добровольно принятым обязательством.

2. Свобода договора предусматривает *свободу выбора* другой стороны при заключении договора.

3. Стороны могут заключить договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами, при условии, что он не противоречит действующему законодательству. Стороны вправе заключить смешанный договор, в котором содержатся элементы различных договоров, и в этом случае будут руководствоваться правилами о соответствующих договорах, условия которых содержатся в смешанном договоре, если только стороны не догово-

рятся о том, какое законодательство применяется к их договору.

4. Стороны *самостоятельно определяют условия договора*, за исключением, когда содержание соответствующего условия договора прямо предписано законом или иными правовыми актами. Данное положение позволяет участникам гражданского оборота реализовать свою имущественную самостоятельность и экономическую независимость и конкурировать на равных с другими участниками рыночных отношений.

Свобода в заключении договоров и определении их содержания должна неразрывно сочетаться с обязательностью исполнения принятых условий, а их неисполнение или ненадлежащее исполнение является гражданским правонарушением. Поэтому обеспечение точного и своевременного исполнения договорных обязательств является задачей общегосударственного значения, т.к. надежность договорных связей и повышение их устойчивости служит главным фактором развития рыночных отношений.

В условиях рынка своевременное и широкое использование результатов умственного труда способствует повышению эффективности предпринимательской деятельности, качества и конкурентоспособности товаров, работ и услуг. Исключительные права, прежде всего, на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, то-

варные знаки и другие виды обозначений товаров являются важной составной частью нематериальных активов предприятий. Наряду с другими ценностями эти права могут инвестироваться в предпринимательскую и другие виды деятельности. Имущественные права на результаты интеллектуальной деятельности могут также служить вкладом в имущество хозяйственного товарищества или общества.

Сочетание договоров двух видов при регулировании трудовой деятельности можно также проследить на примере организации труда работников «без занятия штатной должности». Следовательно, эти и подобные работы могут регулироваться договорами гражданско-правового характера.

1.3. Трудовые книжки: право или необоснованная обязанность

Еще одним из болезненных вопросов в системе трудовых отношений является целесообразность и необходимость ведения *трудовых книжек*.

Уже на рубеже XXI века было ясно, что необходимо принимать радикальные меры, т.к. реально трудовые книжки практически утратили первоначальный смысл, заложенный при их введении и модернизированный затем в условиях «развитого социализма».

Согласно статье 65 Трудового Кодекса Кыргызской Республики, «*трудовая книжка установленного образца является основ-*

ным документом о трудовой деятельности и трудовом стаже работника. Форма, порядок ведения и хранения трудовых книжек, а также порядок изготовления бланков трудовых книжек и обеспечения ими работодателей устанавливается Правительством Кыргызской Республики.

Работодатель обязан вести трудовые книжки на всех работников, проработавших в организации свыше 5 дней, в случае если работа в этой организации является для работника основной.

В трудовую книжку вносятся сведения о приеме на работу, переводе на другую постоянную работу и увольнении работника, а также основания прекращения трудового договора.

Записи в трудовую книжку о причинах прекращения трудового договора производятся в точном соответствии с формулировками настоящего Кодекса или иного закона и со ссылкой на соответствующую статью, пункт.

При прекращении трудового договора трудовая книжка выдается работнику в день увольнения (последний день работы). В случае если трудовая книжка не была выдана в последний день работы по причинам, независящим от работодателя (отсутствие работника либо его отказ от получения трудовой книжки), работодатель направляет работнику почтовое уведомление о необходимости явиться за трудовой книжкой ли-

*бо дать согласие на ее отправле-
ние по почте. Работодатель ос-
вобождается от ответственности за задержку выдачи трудовой книжки со дня направления уведомления.*

*За несвоевременную выдачу тру-
довой книжки по вине работода-
теля при увольнении работника
работодатель выплачивает ра-
ботнику средний дневной зарабо-
ток за каждый день задержки вы-
дачи трудовой книжки.*

Таким образом, в случае отсутствия у лица, поступающего на работу, трудовой книжки в связи с ее утратой, повреждением или по иной причине, работодатель обязан оформить работнику новую трудовую книжку.

Фактически, это означает, что, придя на работу, любой гражданин может обратиться с просьбой к работодателю оформить ему трудовую книжку с указанием причины отсутствия таковой (причин может быть сколько угодно и каких угодно, например, в связи с тем, «что я не хочу, чтобы вы видели записи, внесенные предыдущими работодателями, т.к. они меня не устраивают»), и работодатель будет обязан книжку оформить. В результате уже через несколько лет применения данного положения статьи 65 «на руках» у особо продвинутых граждан будет по несколько трудовых книжек, оформленных и полученных на законных основаниях. Какая из них будет «основным документом о трудовой

деятельности и трудовом стаже работника» и как действовать в случае предъявления их всех или даже части из них кадровику и инспектору Пенсионного Фонда в поправках к Трудовому кодексу нет ни слова.

Трудовой стаж — продолжительность трудовой деятельности, исчисляемая в установленном порядке. Различают стаж.общий, специальный и непрерывный. Общий стаж - суммарная продолжительность трудовой и иной общественно полезной деятельности независимо от имевшихся перерывов. С учетом этого стажа назначается пенсия по старости или по инвалидности вследствие общего заболевания, а также пенсия по случаю потери кормильца, умершего в результате такого заболевания. Специальный стаж - суммарная продолжительность трудовой и иной общественно полезной деятельности, но выделенная из общего стажа либо по ее содержанию, либо по условиям труда, в т.ч. климатическим, в которых она протекала. Специальный стаж, выделенный по содержанию работы, имеет значение для назначения пенсии за выслугу лет; стаж, выделенный по условиям труда, а также местности, где протекала трудовая деятельность, дает право на определенные льготы в области пенсионного обеспечения. Наиболее широкие льготы предоставляются тем, кто трудился на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах. Непрерывный стаж - продолжительность ра-

боты на одном предприятии (в учреждении, организации) без прерыва или на разных предприятиях, если при переходе с одного предприятия на другое непрерывность стажа сохранялась в установленном порядке. Этот вид стажа имеет значение в основном для определения размера пособия по временной нетрудоспособности и установления надбавки к пенсии.

Если размер и продолжительность страхового стажа можно установить, исходя из состояния индивидуального лицевого счета, то сбор информации в установленной форме был направлен на обобщение сведений об общем, а также специальном трудовом стаже трудоспособного населения до момента регистрации в системе обязательного пенсионного страхования.

Тем не менее, в настоящее время потенциальному пенсионеру все еще приходится сдавать большое количество всевозможных подтверждающих документов, чтобы был полностью учтен его трудовой стаж. Когда будет до конца введена в действие централизованная система назначения трудовых пенсий и она начнет эффективно работать, делать этого уже не придется. За основу будут браться сведения, содержащиеся в индивидуальном личном счете застрахованного лица, в котором указан расчетный пенсионный капитал на момент наступления пенсионного возраста. В таком случае назначение пенсии смогут проводить практически без

привлечения непосредственно застрахованного лица, ведь необходимые сведения о нем можно будет просто извлечь из базы данных. И заставлять человека собирать много бумаг, подтверждающих его стаж, не придется.

Формирование базы данных системы персонифицированного учета, содержащей индивидуальные лицевые счета со сведениями об общем трудовом стаже до 1996 года, позволит осуществлять информирование застрахованных лиц о результатах оценки их пенсионных прав с целью принятия ими мер по предоставлению сведений, недостающих для своевременного и правильного назначения трудовой пенсии. Аналогом такого информирования может служить информирование застрахованных лиц о состоянии их индивидуальных лицевых счетов, практикуемое сегодня.

С целью принятия решений о возможности внесения полученных сведений о трудовом стаже в индивидуальные лицевые счета застрахованных лиц во всех подразделениях Пенсионного фонда сегодня проводится большая работа по правовой оценке этих сведений. Она заключается в том, что специалисты пенсионного фонда проверяют полноту и достоверность данных, предоставленных в свое время бухгалтериями и кадровыми службами о работниках сведений: об общем трудовом стаже; о стаже, позволяющем провести досрочное назначение трудовой пенсии; о за-

работке; о всех произведенных социальных отчислениях.

Граждане пред пенсионного возраста уже сейчас должны быть уверены, что на них сданы сведения о стаже. Если же они не работали в последние годы, то им можно самостоятельно обратиться в районные управления пенсионного фонда с документами: о стаже (трудовой книжкой, справками о льготном характере работы), а при необходимости и о зарплате (консультацию по заработной плате они могут получать в Пенсионном фонде).

Проверять состояние своего лицевого счета можно заранее, как минимум за полгода до выхода на пенсию: вдруг не вся необходимая информация занесена или занесена неверно. Для этого также можно обратиться в органы пенсионного фонда по месту жительства с заявлением о предоставлении сведений, содержащихся в индивидуальном лицевом счете обязательного пенсионного страхования.

Относительно обязанности и ответственности работодателя за выдачу трудовых книжек работникам при их увольнении.

Трудовая книжка – это подтверждающий документ о трудовом стаже того или иного работника, т.е. индивидуальный персональный документ физического лица. Значит момент выдачи данного документа на руки при увольнении работника, должен быть прерогативой самого работника, он в первую очередь заинтересован в дан-

ном документе, т.к. трудовая книжка носит индивидуальную базу его данных, т.е. данные о трудовой деятельности. Таким образом, обязанность, а равно ответственность работодателя по выдаче трудовой книжки на руки работнику при его увольнении в трудовом законодательстве прописана необоснованно, кроме случаев, когда работодатель по тем или иным причинам действительно удерживает выдачу трудовой книжки после обращения работника о ее выдаче.

Кто проиграет от отмены трудовых книжек: лица, старше 1967 года рождения и те, кто ничем не сможет доказать и подтвердить свой трудовой стаж, необходимый для расчета и начисления страховой части пенсии; так называемые «компетентные органы», т.к. теперь отследить биографию человека в целях обеспечения государственной безопасности (например, в случае отказа в оформлении загранпаспорта, при обращении за этим лицом, имевшего допуск к государственной тайне) будет значительно сложнее. Могут – отдельные категории граждан в сферах, где важен стаж профессиональной деятельности (например, педагогической, медицинской, т.п.)

Кто выиграет от отмены трудовых книжек. Лица, моложе 80 года рождения, для которых само наличие трудовой книжки не связано со стереотипом «советских времен» и которые, получая свою заработную плату, точно уверены в том, что все необходимые отчисления, в том

числе и в Пенсионный фонд КР, во-первых, работодателем сделаны, и, во-вторых, сделаны правильно.

Всякого рода жулики, т.к. принести пачку трудовых договоров в Пенсионный Фонд теперь сможет любой желающий, равно как, и представить набор трудовых книжек, а вот «выловить» из всего этого настоящие документы сможет далеко не каждый инспектор Социального фонда. И не исключено, что подделки «пройдут на «ура»», а реальные документы будут отвергнуты и признаны подложными/поддельными.

Что значит подтверждение стажа трудовыми договорами при несовпадении данных с выпиской из лицевого счета в Пенсионном Фонде.

Это означает многочисленные подделки, скандалы, развитие коррупции среди чиновников Пенсионного фонда, которым будет дано (а фактически уже дано) право определять стаж потенциальных пенсионеров по своему усмотрению, учитывать иные, кроме трудовой книжки, документы, подтверждающие стаж или не делать этого.

1.4. Роль государства в регулировании трудовых отношений

Субсидиарная ответственность госбюджета. В ближайшем будущем бюджет Социального фонда не сможет покрывать выплаты пенсионерам и государству, придется либо финансировать Социальный фонд, либо выдумывать какие-то еще возможности по его наполнению. Одной из таких возможно-

стей, является инициатива (практически – приказ) со стороны чиновников частному бизнесу – резко повысить заработную плату своим работникам, чтобы объемы отчислений в Социальный фонд выросли бы в разы. К чему это приведет и уже приводит?

Если сейчас зарплату платят в большинстве случаев «в конверте», то такая недальновидная политика государства приведет к тому, что налоги будут платить официально с большой суммы, а вот «на руки» - реально человек будет получать копейки.

Т.е. люди (особенно молодые, кто не имеет такого богатого жизненного опыта, чтобы понять все эти «игры патриотов»), заботясь о своем будущем – пенсии, будут фактически вести нищенское существование, в надежде на лучшую долю потом. А потом, как обычно пенсионные накопления будут приватизированы кем-то, или объявлен очередной дефолт или они будут направлены на решение неотложных задач государства в принудительном порядке.

Таким образом, можно констатировать, что трудовое законодательство Кыргызской Республики является наследником советского трудового права – когда государство было не только арбитром, но фактически стороной трудовых отношений.

После 1991 года государство стало играть роль арбитра в трудовых отношениях (введение механизмов

«трипартизма», регулирования труда различных категорий и т.д.) Однако, фактически законодательно закрепив эти новые функции, государство по прежнему стремилось доминировать в трудовых отношениях. Это наглядно видно из анализа Трудового кодекса Кыргызской Республики (примечательно, что это не зависит от его редакций: 1996 и 2004 гг.)

Однако принципы трудового законодательства характерны для периода, когда в стране существовала общенародная (государственная) форма собственности на средства производства и характер взаимоотношений государства и работника был принципиально иным, чем в рыночных условиях. Поэтому проблема защиты социально-трудовых прав требует нового подхода, учитывающего коренные изменения в социально-экономических отношениях государства и общества. Это обусловлено разделением участников трудового рынка на собственников и наемных работников, усилением договорного характера регулирования трудовых отношений, возникновением иной объективной основы для трудовых конфликтов

За счет ограничения трудовых прав работников работодатели зачастую решают свои экономические проблемы. Хотя такие решения не всегда соответствуют трудовому законодательству, они с завидной постоянностью применяются на практике. Очевидно, что в экономических условиях современного рынка

государство и работодатель не обеспечивают реализацию трудовых прав работников в полном объеме, в силу чего ограничение трудовых прав работников выступает в качестве экономического механизма сохранения необходимых для работодателя средств.

В результате несоответствия трудового законодательства реальным условиям функционирования трудового рынка законодательные нормы фактически не работают. Кроме того, ряд норм (например: регулирование труда надомников) не отвечают реальному положению в данной сфере.

С другой стороны прежние механизмы контроля: трудовая инспекция и профсоюзы фактически не справляются со своими обязанностями так как они не обладают необходимым инструментарием.

В этой связи возникает необходимость реформирования роли государства – из участника в установителя правил и контролера их выполнения.

Основным механизмом регулирования трудовых отношений должны стать договорные, основанные на обязательствах сторон: работодателя и работника. При этом, государство может (и должно) определить определенный минимум обязательства, как работодателя, так и работника. Государство гарантирует и контролирует соблюдение минимальных норм, относящихся к уровню жизни, условиям и оплате труда. Эти требования не-

обходимо закрепить в Трудовом кодексе. Работодатели, профсоюзы и другие участники партнерских отношений должны предусматривать набор трудовых норм для отдельных отраслей экономики в соглашениях и коллективных договорах.

Договорное регулирование труда должно стать одним из доминирующих направлений проведения реформирования трудового законодательства. Статьи 3 и 6 Трудового кодекса Кыргызской Республики, предусматривают, что регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений может осуществляться путем заключения, изменения, дополнения работниками и работодателями коллективных договоров, соглашений, трудовых договоров, в которых не могут содержаться условия, снижающие уровень прав и гарантий работников, установленных трудовым законодательством. Однако не прописаны конкретные положения, касающиеся данной процедуры, а ограничиваются лишь популистским выражением о том, что «они применяться не могут». Кроме того, вышеназванные нормы фактически нивелированы детальной регламентацией основных трудовых норм, вплоть до записи о трудовом отпуске, в остальных статьях Трудового кодекса Кыргызской Республики.

Между тем, допустим такой случай, когда условия, снижающие уровень прав и гарантий работника, установленный трудовым законодательством, все-таки включены в

трудовой договор, но работник сам считает, что данные положения ему выгодны, например, с экономической точки зрения. Как поступить в данной ситуации?

Основы правового регулирования труда заложены в Конституции Кыргызской Республики провозглашающей свободу труда, включая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности.

Юридическим оформлением свободного выбора гражданина является заключение им трудового договора с работодателем, в котором по соглашению сторон устанавливается трудовая функция работника. Каждый гражданин вправе самостоятельно, с учетом личных интересов и способностей, подбирать себе род деятельности.

Все вышесказанное позволяет прийти к выводу о том, что работнику необходимо заключать индивидуальный трудовой договор с работодателем и как можно точнее указывать все условия данного договора. Только заключив трудовой договор, работник вправе требовать от конкретного работодателя соблюдения всех условий и предоставления всех социальных гарантий и льгот. Трудовой договор как юридическая форма трудовых отношений призван способствовать реализации конституционного права каждого свободно распоряжаться

ся своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Влияние установленных законодательством социальных обязательств на прозрачность трудовых отношений и защищенность работника. Рассмотрение специфики трудовых отношений, сложившихся к настоящему времени в КР, невозможно без анализа влияния на них со стороны законодательства по обеспечению социальных прав и гарантий работников.

В настоящее время работодатели несут установленную обязанность по уплате за свой счет как обязательного государственного страхования в размере 17,25 % от ФОТ, так и обязательного страхования гражданской ответственности работодателя. Мы не приводим сейчас другие обязательные виды страхования, которые также распространяются на субъектов предпринимательской деятельности. В итоге, заключая трудовой договор, работодатель помимо обязанности, предусмотренной трудовым договором, по выплате заработной платы – заработанных денежных средств за выполненную работу, одновременно приобретает обязанность, установленную законодательством об обязательном государственном социальном страховании и обязанность, установленную законодательством об обязательном страховании ответственности работодателя.

1.5. Специфика применения трудового законодательства в сфере государственной службы

Отдельного рассмотрения требует вопрос применения трудового законодательства в сфере государственной службы. Построение демократического правового государства требует создания адекватной системы органов государственной власти и соответствующей ей целостной системы государственной службы, обеспечивающих реализацию функций государства, повышение эффективности экономики и развитие гражданского общества.

В Кыргызской Республике сложились конституционные основы государственной службы как важнейшего механизма государственного управления. Действует Закон Кыргызской Республики «О государственной службе», принята Концепция модернизации государственной службы и другие нормативные правовые акты Кыргызской Республики.

Развитие системы государственной службы Кыргызской Республики тесно связано с процессами трансформации роли государства в годы независимости, становления политической системы, экономики, общественных отношений, оптимизации системы государственного управления.

Для реализации целей и приоритетов Кыргызской Республики необходимо было создать эффективную систему отбора и продвижения

кадров, обеспечить профессионализм и прозрачность деятельности государственного аппарата.

Началом институционализации современной системы государственной службы стал Указ Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 года №202 «О государственной службе в Кыргызской Республике», позволивший сохранить кадровое ядро системы государственного управления и заложивший основы для развития государственной службы как важного института государства.

Следующей вехой в развитии государственной службы стало принятие Закона Кыргызской Республики «О государственной службе», принятого 30 ноября 1999 года, который определил новый, отвечающий актуальным потребностям подход к формированию профессиональной и эффективной системы государственной службы и единой кадровой политики.

Следующим шагом стало принятие нового Закона Кыргызской Республики «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114, который устанавливает основы организации государственной службы, регулирует правовой статус государственного служащего, условия прохождения государственной службы, систему поощрений и ответственности государственных служащих.

В соответствии с данным Законом действует уполномоченный орган по делам государственной службы

и его территориальные подразделения.

Еще одним подспорьем в развитии государственной службы явилось принятие Указа Президента Кыргызской Республики от 3 ноября 2004 года № 376 «Об учреждении высшей административной государственной должности статс-секретаря государственного органа».

Данный Указ был принят в целях обеспечения преемственности, стабильности, независимости профессиональной государственной службы и повышения эффективности управления государственной службой.

Дальнейшим шагом в этом направлении стало принятие Указа Президента Кыргызской Республики от 23 августа 2010 года УП №143 «Об усилении роли и ответственности института статс-секретарей в сфере государственной службы».

Вопросы поступления на государственную службу. Конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе реализовано посредством введения обязательного конкурсного отбора, механизм которого закреплен в Законе и иных нормативных правовых актах.

Внедрение конкурсного отбора на государственную службу направлено на определение соответствия кандидата утвержденным квалификационным требованиям к административной государственной должности.

Так, в соответствии с Законом конкурсный отбор при поступлении на административную государственную должность предполагает проведение уполномоченным органом по делам государственной службы тестирования на знание Конституции и действующего законодательства о государственной службе, а также проведение конкурсной комиссией государственного органа собеседования с кандидатами.

Однако, исходя из сложившейся в настоящее время практики проведения конкурсного отбора, наблюдается некоторое недоверие со стороны граждан к объективности конкурсных процедур при поступлении на государственную службу.

Вопросы обучения государственных служащих. В настоящее время в системе государственной службы сформирована инфраструктура обучения, включающая в себя Академию управления при Президенте Кыргызской Республики и ведомственные учебные центры государственных органов переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и иные организации образования.

К сожалению, существующая система обучения государственных служащих не направлена на развитие профессиональных знаний и умений, имеющих практическую значимость и отвечающих целям и задачам государственного органа.

Кроме того, необходимо обеспечить эффективную координацию

работы по обучению государственных служащих.

Вопросы аттестации административных государственных служащих

Согласно законодательству о государственной службе административные государственные служащие по истечении трех лет пребывания на должности проходят аттестацию, целью которой является определение уровня их профессиональной подготовки и правовой культуры. К сожалению, на сегодня не учитывается их способность работать с гражданами, так как политика государства на сегодня направлена на улучшение предоставления государственных услуг населению.

Вместе с тем, в настоящее время возникла необходимость совершенствования процедуры проведения аттестации посредством ее ориентации на оценку качества и конечных результатов деятельности государственных служащих и обеспечения взаимосвязи итогов аттестации и карьерного роста.

Вопросы мотивации государственных служащих. В настоящее время действует единая система оплаты труда работников государственных органов, содержащихся за счет государственного бюджета.

Данная система основана на коэффициентах и позволяет учитывать стаж и категорию занимаемой административной государственной должности, а также классный.

Несмотря на стабильность, оплата труда государственных служащих

остается недостаточно конкурентоспособной в сравнении с частным сектором.

Кроме того, отсутствие оценки качества деятельности государственного служащего ведет к слабой взаимосвязи между его трудовым вкладом и системой материальной, карьерной и моральной мотивации.

Снижение кадрового потенциала не позволяет в полной мере обеспечить профессионализацию кадрового состава государственных органов, особенно на региональном уровне.

Вопросы функционирования института статс-секретаря. В системе государственной службы введен институт статс-секретаря, основной задачей которого является сохранение кадровой преемственности в работе государственных органов при смене политических государственных служащих.

Вместе с тем, в некоторых государственных органах отмечается высокая сменяемость руководящего состава, что отражается на эффективности деятельности государственных органов.

Более того, учитывая, что должность статс-секретаря является высшей административной, смена структуры Правительства, либо назначение новых руководителей государственных органов, в ряде случаев, на практике, сопровождается сменой и самих статс-секретарей.

Вопросы оказания государственных услуг. Важно отметить, что отношение населения к государственному аппарату в большей степени связано с качеством и доступностью государственных услуг.

К сожалению на сегодня отсутствуют стандарты оказания государственных услуг, которые устанавливали бы порядок оказания государственной услуги, нормативные и обязательные для выполнения значения показателей качества и доступности государственной услуги, порядок обжалования и контактную информацию, а также временные ограничения при оказании государственных услуг.

Мало того, отсутствует сам реестр оказываемых государственных услуг государственных органов.

Однако, что радует, в настоящее время уже начата работа по формированию реестра государственных услуг, оказываемых государственными органами.

Вместе с тем современное состояние государственной службы Кыргызской Республики характеризуется наличием ряда проблем:

- ❖ отсутствие целостной системы государственной службы;
- ❖ наличие противоречий в законодательстве о государственной службе и Трудовом кодексе;
- ❖ недостаточная эффективность деятельности органов государственной власти и их аппаратов;

❖ снижение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих;

❖ слабое использование современных технологий государственного управления, в том числе информационных, отвечающих задачам реализации масштабных общегосударственных программ и проектов;

❖ непоследовательность кадровой политики в сфере государственной службы;

❖ низкая эффективность механизма профилактики коррупции и борьбы с ней, а также правовых и организационных мер контроля деятельности органов государственной власти и их аппаратов со стороны гражданского общества;

❖ несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности и уровню законодательных ограничений, существующих на государственной службе;

❖ отсутствие надлежащей регламентации деятельности органов государственной власти, их аппаратов и государственных служащих, что способствует бюрократизации отношений между органами государственной власти, структурными подразделениями аппарата органа государственной власти, а также между органами государственной власти, гражданами Кыргызской Республики и структурами гражданского общества;

❖ информационная закрытость деятельности органов государственной власти;

❖ не разработанность механизмов взаимосвязи государственной службы с муниципальной службой.

При этом на сегодняшний день на государственной службе работают порядка 18 тысяч служащих, на муниципальной службе порядка 10 тысяч служащих. Всего численность государственных и муниципальных служащих, а также работников бюджетной сферы Кыргызской Республики за исключением правоохранительных и силовых структур, составляет свыше 321 тысяч человек (см. Приложение 2).

В соответствии с законодательством государственным служащим обеспечивается единство основных государственных социальных гарантий независимо от уровня и вида государственной службы.

Так, государственным служащим в соответствии с Законом КР «О государственной службе»:

❖ в случае перевода государственных служащих на службу в другую местность им выплачивается компенсация за транспортные расходы, за временное жилье в новом месте, связанные с переездом, в размере и порядке, установленных Правительством Кыргызской Республики;

❖ государственным служащим гарантируется возмещение расходов на служебные командировки, в том числе зарубежные. На них распро-

страняются и другие компенсации, предусмотренные законодательством, в том числе денежные вознаграждения за работу в особо сложных условиях, в праздничные и выходные дни;

❖ государственные служащие и совместно проживающие с ними члены семьи пользуются медицинским обслуживанием в государственных учреждениях здравоохранения, на условиях и в порядке, установленных Правительством Кыргызской Республики;

❖ государственные служащие подлежат обязательному государственному страхованию из средств республиканского бюджета на случай причинения вреда жизни, здоровью или имуществу в связи с выполнением служебных обязанностей, а также заболевания или потери трудоспособности, наступивших в период прохождения службы, в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики;

❖ в случае наступления инвалидности в результате причиненного увечья или профессионального заболевания в связи с исполнением государственным служащим своих должностных полномочий ему выплачивается пособие, размер которого определяется Правительством Кыргызской Республики;

❖ в случае гибели государственного служащего при исполнении им должностных полномочий семье погибшего выплачивается единовременное денежное пособие в

размере, установленном Трудовым кодексом Кыргызской Республики;

❖ государственный служащий имеет право на получение пенсии в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Кроме того, государственному служащему гарантирована оплата труда Законом Кыргызской Республики «О предельной штатной численности и об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики» и ежегодный трудовой отпуск в соответствии с Законом КР «О государственной службе».

Также в соответствии с законодательством, при увольнении в связи с ликвидацией, реорганизацией или сокращением штата государственному служащему в случае отказа от предложенной работы выплачиваются:

❖ выходное пособие, определенное путем умножения одной четвертой среднего месячного размера оплаты труда на количество полных лет работы в данном государственном органе, но не ниже трех среднемесячных заработных плат по ранее занимаемой должности.

❖ средняя заработная плата по ранее занимаемой должности в течение трех месяцев при условии, если государственный служащий в течение 10 дней после увольнения зарегистрировался в службе занятости в качестве лица, ищущего работу;

❖ средняя заработная плата рассчитывается на основе выплат за последние пять лет работы государственного служащего.

Аналогичные гарантии для работников прописаны и в действующем Трудовом кодексе Кыргызской Республики.

Таким образом, в результате анализа правовых норм, регулирующих трудовые отношения в сфере государственной службы, можно констатировать следующее: положения Трудового кодекса и Закона КР «О государственной службе» дублируются; действующий Закон «О государственной службе» и Трудовой кодекс не соответствует сегодняшним требованиям; в Трудовом кодексе и Законе «О государственной службе» очень много ссылок на решения Правительства КР; слишком много социальных гарантий для работников при их огромном количестве. Все вышеперечисленное приводит к риску снижения престижа государственной службы, а также способствует оттоку квалифицированных кадров из системы государственной службы.

2. Разработка критериев оптимальности.

Критерии оптимальности вмешательства государства в сферу тру-

довых отношений должны базироваться на основополагающих принципах регулирования сферы труда. Государство и общество должны выработать оптимальное соотношение защиты интересов, как работника, так и работодателя по следующим основным направлениям:

❖ запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере трудовых правоотношений. В этой сфере государству необходимо определить и законодательно закрепить понятие, виды и формы принудительного труда, установить жесткую административную и уголовную ответственность за принудительный труд. К формам принудительного труда необходимо, в том числе добавить труд без оплаты или за оплату, ниже оговоренной, оплату ниже прожиточного минимума;

❖ запрещение детского труда в наихудших формах. Государство и общество должны признать реалии современного времени и разработать специальную программу в сфере использования детского труда, признав право ребенка на труд в домашнем (крестьянском) хозяйстве, на легкий труд в семейном бизнесе и т.п. с обязательным вовлечением таких подростков в образовательные программы обязательного государственного стандарта;

❖ обеспечение права на вознаграждение за труд в соответствии с трудовым договором, но не ниже

установленного законом минимального размера оплаты труда. При этом минимальный размер оплаты труда может устанавливаться на почасовой основе. Право на вознаграждение не ниже минимального размера оплаты труда должно распространяться на граждан, занятых в любых сферах, в том числе на государственной службе, в организациях государственной и муниципальной форм собственности;

❖ обеспечение права на содействие занятости и на социальную защиту от безработицы. Данное право должно обеспечиваться государством без переложения данной обязанности на работодателя. Большая роль в решении данного вопроса лежит в реформировании системы социального страхования и социального обеспечения;

❖ право на труд, который каждый гражданин свободно выбирает или на который свободно соглашается, включая право распоряжаться своими способностями к труду и выбирать профессию и род занятий. Государство и общество должны выработать концепцию трудовых отношений, обеспечивающую и гарантирующую равноправие сторон – гражданина и экономического агента (юридическое лицо, индивидуального предпринимателя, гражданина);

❖ свобода труда. Государство и общество должны определить сферы запрещающие применение/приложение/использование

труда, во всех остальных случаях труд не должен обуславливаться получением на это разрешения;

❖ обеспечение права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. Требования безопасности и соблюдения технических регламентов должны содержаться в ином, нежели трудовом законодательстве.

Далее приведены критерии оптимальности в сфере трудовых отношений и вид документа, в котором они должны содержаться.

Эффективность работника может оцениваться работодателем с точки зрения выполнения ежедневного круга обязанностей/объема работ. Поэтому неотъемлемым приложением к трудовому договору должно стать задание (заказ-наряд) работодателя, в котором перечислены ежедневные обязанности и/или объем работ, и отчет о проделанной работе, который предоставляется самим работником (допустим, еженедельно).

Оценка эффективности работника с точки зрения соблюдения трудовой дисциплины должна быть отменена в законодательстве и может регулироваться договором, кодексом этики, положением и т.п., т.е. документами, разрабатываемыми и принимаемыми самим работодателем. Вообще само понятие трудовой дисциплины должно быть устранено из законодательства – работник, как и работодатель должны выполнять условия заклю-

ченного договора, а не некую дисциплину.

Необходимо также законодательно закрепить, что участие в корпоративных мероприятиях является правом, а не обязанностью работника.

Обе стороны трудового договора должны обеспечить наличие двусторонних документов, подтверждающего факт выполнения работ, услуг и уровень качества (принимается/не принимается), имеются претензии/не имеются претензии на регулярной основе (допустим, еженедельно).

Регулярную оценку эффективности работника с точки зрения кадровой службы исключить – любая оценка личности должна быть запрещена, так как это создает повод для конфликтов, все взаимоотношения и претензии – только на договорной основе

Применение KPI – KeyPerformanceIndicator - современной системы оценки персонала как КПЭ – Ключевые Показатели Эффективности – должно стать внутренним делом работодателя, так как трудовые отношения должны основываться на равноправной основе и оценка нужна работодателю для внутреннего пользования с целью определения насколько эффективно он (работодатель) использует трудовые ресурсы.

Получение ожидаемых результатов от деятельности работника

Качество результатов труда работника. Требования к результату выполняемых функций со стороны работодателя формируется в задании при заключении договора и оценка полученного результата производится в соответствии с установленным заданием.

Длительность - время, которое необходимо для выполнения процесса и получения результата, или промежуток времени между началом процесса и его завершением, также устанавливается условиями договора.

Стоимость /заработная плата - совокупность всех затрат в денежном исчислении, которые необходимо произвести для выполнения процесса – получения результата, определяется работодателем самостоятельно и служит основанием для установления договорной цены за труд.

Эффективность - отношение результата к потраченным ресурсам, также является внутренним нормативом работодателя.

Производительность - отношение полученного результата к потраченному на этот процесс времени, внутренний норматив работодателя, используемый им для установления условий работнику при заключении трудового договора.

Специализация - уровень квалификации работника, может дополнительно проверяться работодателем путем применения испытательного срока на договорной основе с установлением четких критериев.

Получение достойного вознаграждения за выполненную работу

Оплата (оклад, надбавка, премия и другие существующие виды выплат) могут устанавливаться трудовым договором (необходимо определить, в каких сферах может устанавливаться на ежемесячной основе, в каких – на ежедневной и/или почасовой). Минимальная заработная плата должна устанавливаться законом не ниже прожиточного минимума и подлежать контролю со стороны государства.

Почасовая оплата труда может применяться только в сферах, где труд измеряется в часовом эквиваленте, не зависит от иного результата

Сложность выполняемой работы - разряд, по которому тарифицируется тот или иной вид работ – это должно рассматриваться как oferta работодателя – он предлагает цену на услуги, по которой готов их купить.

Условия труда - нормальные, тяжелые, особо тяжелые, определяются уполномоченными государственными органами – должны отражаться в заключаемом договоре

Природно-климатические условия выполнения работы. При их наличии - компенсации работникам дополнительных расходов, повышенных затрат, вызванных проживанием в определенных местностях, могут определяться в трудовой договор.

Интенсивность труда - размер вознаграждения за труд определенной сложности, произведенный в единицу времени (час, день, месяц) – не может определяться законами, только договором.

Характер труда - тарифная ставка всегда выражается в денежной форме, и ее размер возрастает по мере повышения сложности выполняемой работы, может существовать только в ограниченных сферах труда.

Сроки выплаты по договору - не реже 1 раза в месяц. Может устанавливаться материальная ответственность за просрочку выплаты (неустойка) согласно договору. Если договором не установлена – согласно закону, т.е. законом должна быть установлена минимальный размер неустойки за просрочку выплаты по трудовому договору.

Соблюдение правил охраны труда

Соответствующее обучение и инструктаж должно организовываться работодателем, со стороны государства – текущий контроль.

Обеспечение выполнения работниками требований охраны труда - определяется трудовым договором с применением санкций за несоблюдение требований охраны труда со стороны как работника, так и работодателя.

Средства индивидуальной и коллективной защиты, безопасные условия труда, обеспечение безопасности производственного оборудования и производственных процессов -

обеспечиваются работодателем с обязательным указанием в трудовом договоре порядка и сроков обеспечения.

Обеспечение оптимальных режимов труда и отдыха – регулируется условиями трудового договора.

Контроль за соблюдением работниками законов и других нормативных правовых актов об охране труда – обеспечивается работодателем путем установления соответствующих условий в трудовом договоре.

Изучение и распространение передового опыта по охране труда - может обеспечиваться работодателем при применении мер поощрения со стороны государства.

Защита интересов работника

Индивидуальная защита интересов работника может обеспечиваться путем обращение в трудовую инспекцию, обращения в суд, обращение правоохранительные органы.

Коллективная защита интересов работника – отсутствует необходимость.

Государственная защита интересов работника – путем совершенствование функций государственной инспекции по труду, приданию данной инспекции больших прав и полномочий в данной сфере.

Совершенствование процессуального законодательства. Считаем необходимым и обязательным создание специализированных трехсторонних комиссий по трудовым спорам при госинспекциях по труду, затем со

временем – специализированных судов по рассмотрению трудовых споров с участием представителей судебных органов, профсоюзных организаций и работодателей.

Защита интересов работодателя

Самим работодателем - путём обращения в суд, обращения в трудовую инспекцию, обращения в правоохранительные органы.

Государственная защита интересов работодателя – путем реформирования трудового законодательства, законодательства в сфере социального страхования, обеспечения занятости, совершенствования про-
Работодатель/трудовой инспекции/технически
создание специализированных комиссий по трудовым спорам при госинспекции по труду, затем – специализированных судов.

См. Приложение 3.

Общественная защита интересов работника

3. Проект реформы с точки зрения критериев оптимальности.

3.1. Основные направления реформирования системы трудовых отношений

Современная практика трудовых отношений, сложившаяся в Кыргызской Республики, во многих своих проявлениях близка к китайской модели. Недостатки этой модели с достаточно высоким уровнем экономического развития находят наглядное проявление в негативных процессах на рынке труда.

Стратегическая цель реформы трудовых отношений - создание в Кыргызстане эффективного рынка труда, оперативно обеспечивающего работодателя рабочей силой, необходимой квалификации, а работника - работой, достойной заработной платой и приемлемыми условиями труда.

Необходимо взять за принцип регулирования проблем сферы труда, предусматривающие минимум жестких законодательно установленных механизмов и максимум механизмов договорных, что соответствуют рыночным реалиям и вполне оправданно в современной экономической ситуации. На сегодня стоит сложнейшая, но требующая срочного решения задача: трансформировать существующие зако-

нодательные нормы, искусственно запутывающие и усложняющие трудовые отношения, в четкие простые обязательства сторон.

Однако эффективность действия договорных механизмов требует большей степени развития гражданской активности трудящихся и социальной ответственности работодателей. На данный момент, без наличия доброй воли работодателя, практически добиться исполнения договорных обязательств невозможно. Рассчитывать же на наличие доброй воли, находясь в состоянии конфликта, не приходится.

Несовершенны процедуры досудебного разрешения трудового спора. В реальности эти институты не сформированы. Совершенствование процессов правового регулирования отношений в сфере труда предлагается основывать на развитии системы договорных отношений и признаваемых социально-трудовых стандартах.

Важно формирование единой системы, подчиненной единым принципам, нормам и правилам, обязательным для всех ее субъектов на различных уровнях, при достаточно жестком законодательном закреплении этих принципов и правил.

Предлагается введение в законодательство понятия «минимальные социально-трудовые стандарты (нормативы)», установление их статуса как минимальных государственных гарантий, вырабатываемых путем переговоров с участием

представителей работников и работодателей.

Такой порядок установления важнейших гарантий в социально трудовой сфере развивает принципиальные положения Конвенции Международной Организации Труда № 150 1978 года о регулировании вопросов труда: роль, функции и организация, предусматривающей возможность для государства передавать или поручать, определенную сферу деятельности в области регулирования вопросов труда неправительственным организациям предпринимателей и трудящихся.

В этой связи от государства требуется переход от роли активного участника данных отношений, к арбитру.

Подобная практика положительно зарекомендовала себя во многих европейских странах, например, в Великобритании, Германии, Франции, Италии, Норвегии, Финляндии.

Таким образом, проведенное исследование существующих проблем и противоречий трудового законодательства Кыргызской Республики позволило определить следующие основные направления реформы в данной сфере:

Основная цель- Кардинальное реформирование трудовых отношений между работником (гражданином) и нанимателем (экономическим агентом), обеспечивающее переход от отношений власти и подчинения на отношения, основанные на равноправии сторон.

Уход государства из этих отношений.

Основная задача: Создание механизмов и институтов саморегулирования трудовых отношений.

Основные мероприятия:

- ❖ разработка проекта новой редакции Трудового кодекса Кыргызской Республики отвечающего вышеуказанным принципам;
- ❖ разработка социально-трудовых стандартов, приемлемых для всех сторон трудовых отношений;
- ❖ начать реформирование принципов начисления заработной платы, с переходом от тарификации к почасовой оплате;
- ❖ внедрение в вопросах охраны труда, социального обеспечения (в том числе пенсионного) настоящего страхования (а не сегодняшнего «квазистрахования»);
- ❖ адаптирование гражданского договорного права к проводимому переходу на регулирование трудовых отношений договорами;
- ❖ проведение широкой кампании среди общества с целью преодоления «советских» принципов трудового права и обоснования отказа от сегодняшней роли государства в трудовых отношениях;
- ❖ - создание определенной единой платформы для объединения групп, заинтересованных в реформировании трудового права (на сегодня данная реформа столкнется с противодействием).

В этой связи реформа трудового

законодательства должна включать в себя исключения из норм Трудового кодекса и выделение в особые нормативные правовые акты нормы, регулирующие отношения: о коллективных договорах, о социальном партнерстве и разрешению массовых трудовых конфликтов (забастовки, стачки), а также отказ от излишней регламентации трудовых отношений.

Кроме того, учитывая реалии рыночной экономики, видится перспективной тенденция отказа от регулирования месячной минимальной заработной платы и переход к установлению государством минимальной почасовой оплаты труда как в целом в стране, так и установление минимальной почасовой оплаты в различных сферах (например, минимальная почасовая оплата в горнодобывающей отрасли).

Достижение этой цели в сфере оплаты труда предполагает решение следующих задач:

- ❖ Повышение роли индивидуальных и коллективных договоров в регулировании вопросов оплаты и условий труда.
- ❖ Формирование эффективных механизмов урегулирования трудовых споров. Совершенствование и повышение эффективности механизмов досудебной защиты трудовых и социальных прав работника.
- ❖ Возвращение заработной плате ее воспроизводственной, стимулирующей и регулирующей функций и содействие развитию рыночных

механизмов регулирования заработной платы.

Необходимо помнить, что выполнение обязательств в трудовых отношениях обеспечивается стабильным экономическим положением работодателя. Отсутствие достаточных средств не позволит выполнить обязательства, гарантированные нормами трудового права. Поэтому экономические трудности не могут не сказаться на судьбе трудовых отношений. Следовательно, проблемы применения норм трудового права могут быть непосредственно связаны с экономическими трудностями работодателя. В связи с этим работодатель действует с нарушением норм трудового права, защищающих интересы работников, то есть экономические трудности работодателя неминуемо приводят к ухудшению материального положения работников. В свою очередь ухудшение материального положения работников зачастую происходит с нарушением норм трудового права.

Конечно, правовыми средствами невозможно срочно решить экономические проблемы работодателя и работников. Однако нормы трудового законодательства призваны обеспечить гарантированный государством уровень трудовых прав, в том числе в сфере оплаты труда.

3.2. Цели, задачи и этапы реформирования системы трудовых отношений в части социальных гарантий

Основной целью реформирования трудовых отношений в части социальных гарантий является создание каждому трудящемуся человеку условий, позволяющих ему своим трудом поддерживать достойный уровень жизни, обеспечение реализации социальных гарантий, через равный доступ всех сторон трудовых правоотношений к процессу формирования нормативно правовой базы социальных гарантий. Определить обязанность работодателей, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления вести коллективные переговоры и заключать соглашения и коллективные договоры, в том числе по вопросам установления условий социальных гарантий.

Государство должно обеспечивать в полном объеме социальные гарантии в следующих направлениях:

*медицинское обслуживание;
пособия по болезни;
пособия по материнству;
пособия по инвалидности;
пособия по старости;
пособия по потере кормильца;
пособия в случае производственной травмы и профессионального заболевания;
пособия по безработице;
семейные пособия.*

Работодатель должен нести обязанность только по выполнению условий трудового договора, заключенного с работником, соблюдению правил безопасности и ох-

раны труда, исполнению налоговых обязательств за себя и работника.

Основные задачи реформирования социальных гарантий в сфере труда:

- ❖ Анализ проблем и пробелов действующей системы социальных гарантий и компенсаций;
 - ❖ Анализ механизмов реализации социальной защиты прав граждан;
 - ❖ Оценка действующей системы социальных гарантий и социальных выплат, ее эффективности и стимулирующего эффекта в условиях рыночной экономики и рынка труда;
 - ❖ Обоснование и анализ направлений повышения эффективности действующих социальных выплат и гарантий;
 - ❖ Определение полномочий государства, участников коллективных переговоров, сторон трудового договора (контракта) в решении вопросов по социальным гарантиям
- Основные этапы реформирования социальных гарантий в сфере труда:
- ❖ Разработка концепции по социальным гарантиям
 - ❖ Усиление роли коллективных договоров и индивидуальных договоров при определении социальных гарантий.
 - ❖ Определение механизма разрешения разногласий, возникающих при заключении соглашений и коллективных договоров, ответственность за нарушения их условий и

законодательства в области обеспечения социальных гарантий.

❖ Переход на рыночные механизмы обеспечения социальных гарантий.

3.3. Цели, задачи и мероприятия реформирования системы трудовых отношений в сфере государственной службы

Основная цель реформирования системы трудовых отношений в сфере государственной службы: Повышение эффективности организации государственной службы

Основная задача реформирования системы трудовых отношений в сфере государственной службы: Приведение в соответствие трудового законодательства Кыргызской Республики и законодательства о государственной службе

Основные мероприятия реформирования системы трудовых отношений в сфере государственной службы:

❖ разработка проекта нового Трудового кодекса Кыргызской Республики отвечающего новым реалиям и Конституции Кыргызской Республики:

образование рабочей группы по разработке проекта нового Трудового кодекса Кыргызской Республики;

широкое обсуждение проекта нового Трудового кодекса Кыргызской Республики с гражданским обществом, экспертным сообщест-

вом, работодателями, профсоюзами, государственными органами и другими заинтересованными лицами;

принятие Правительством КР постановления об одобрении проекта нового Трудового кодекса Кыргызской Республики и внесение его на рассмотрение ЖогоркуКенеша КР;

❖ разработка нового законодательства о государственной службе:

образование рабочей группы по разработке проекта нового Закона КР «О государственной службе КР»;

широкое обсуждение проекта нового Закона КР «О государственной службе КР» с гражданским обществом, экспертным сообществом, государственными органами и другими заинтересованными лицами;

принятие Правительством КР постановления об одобрении проекта нового Закона КР «О государственной службе КР» и внесение его на рассмотрение ЖогоркуКенеша КР;

❖ разработка и утверждение Правительством КР новой методики оценки достижения государственными органами заданных целей и «Индекса доверия населения» к государственным органам и органам МСУ;

❖ разработка и утверждение Правительством КР методики оценки результативности деятельности государственных служащих КР;

- ❖ разработка и утверждение Правительством КР новой системы оплаты труда госслужащих с учётом их результативности;

- ❖ разработка и утверждение Правительством КР должностного регламента государственного служащего;

- ❖ реализация мер по достижению целей, отраженных в Среднесрочной программы развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы.

Новый Закон «О государственной службе» должен будет включать в себя:

- ❖ Переход на договорную основу трудовых отношений между государственным служащим и государством;

- ❖ Порядок отбора на государственную службу только «на входе»;

- ❖ Карьерный рост государственного служащего;

- ❖ Оценку деятельности государственного служащего;

- ❖ Оплату труда по итогам деятельности государственного служащего;

- ❖ Определение размеров компенсации при реорганизации госоргана не более 2-х кратного размера заработной платы (единовременное), что приведет к экономии расходов государственного бюджета;

- ❖ Исключение норм об обязательном трудоустройстве госслужащего при реорганизации госоргана;

- ❖ Заключение трудового контракта с руководителем госоргана о достижении конкретных результатов деятельности руководимого госоргана;

- ❖ Определение ответственности руководителя госоргана за достигнутые результаты.

Выше перечисленные мероприятия по реформирования системы трудовых отношений имеют четкую направленность и обоснование.

3.4. Основные рекомендации по реформированию системы трудовых отношений

Ниже приведены основные рекомендации, которые носят общий характер и независимо от глубины и масштабы проводимой реформы, должны реализовываться в любом случае:

- ❖ Трудовой Кодекс должен содержать правовые нормы, обязательные для их исполнения, определенные Конституцией и Гражданским кодексом КР. Условия и порядок осуществления трудовых взаимоотношений работодателя и работника должны определяться гражданско-правовыми договорными правоотношениями с учетом и в рамках норм, определенных Трудовым кодексом КР.

- ❖ Трудовое законодательство должно содержать право работника на работу, не превышающую определенное количество рабочих часов в месяц и год. Однако фактическая продолжительность рабочего времени должна определяться

трудовым договором. Работник сам должен решать, сколько времени в году он должен и может отдыхать. И если он желает работать 12 часов в неделю 2-3 месяца в году, а в остальное время – 4-5 часов, это не будет нарушением со стороны работодателя. Основное ограничение для работодателя – работа не должна приводить к ухудшению здоровья работника.

❖ Правительство может определять перечень производств, цехов, профессий и должностей, работ с вредными или тяжелыми, опасными, условиями труда, работа в которых дает право на сокращенную продолжительность рабочего времени, а также категории работников, имеющих особый характер работы. При этом категории работников, имеющих особый характер работы, могут определяться Правительством только в сфере организаций государственной и муниципальной собственности.

❖ Все условия о неполном рабочем времени, пятидневной или шестидневной рабочей неделе, продолжительности ежедневной работы (смены), продолжительности ночной смены и т.п. должны определяться только трудовым договором.

❖ Учет рабочего времени должен быть обязательным только для организаций государственной и муниципальной форм собственности.

❖ Необходимо разрешить работодателю устанавливать штрафы за опоздания и другие нарушения ра-

бочего времени.

❖ Время отдыха должно регулироваться также условиями трудового договора. Нерабочие праздничные дни обязательны для предоставления только в организациях государственной и муниципальной форм собственности. Необходимо отменить запрет на работу в выходные и праздничные дни.

❖ Оплачиваемые отпуска должны предоставляться работодателем в соответствии с условиями трудового договора, но не менее 14 дней. Необходимо убрать ограничение по минимальной продолжительности рабочего отпуска.

❖ По производственной необходимости могут предоставляться неоплачиваемые отпуска.

❖ Дисциплинарные взыскания могут применяться только к работникам организаций государственной и муниципальной форм собственности, поскольку это анахронизм, вытекающий из неравноправия отношений сторон.

❖ Гарантии по удержаниям из заработной платы должны остаться.

❖ Доплаты за совмещение и т.п. должны осуществляться в соответствии с трудовым договором.

❖ Простой может не оплачиваться, при условии предупреждения работника о простое.

❖ Вернуть гарантию – пособие по временной нетрудоспособности должно оплачиваться государством (работодатель выплачивает соци-

альные отчисления). Либо дни временной нетрудоспособности могут входить в оплачиваемый отпуск.

❖ Работодатель и работник определяют все условия в заключаемом договоре. Эти условия имеют юридическую силу. Только в случае, если письменный договор не заключен, необходимо руководствоваться типовым трудовым договором, который следует разработать и утвердить постановлением Правительства или государственным уполномоченным органом по социальной политике и занятости.

❖ Необходимо четко определить функцию государства в сфере занятости. Государство должно контролировать только законность деятельности субъекта рынка занятости, исключать дискриминацию и принудительный труд. А кто такой трудящийся? – это гражданин, который не имеет самостоятельного бизнеса, собственного дела, не самозанятый, а занятый для достижения функций другого субъекта.

❖ Установить законодательно обязанность работодателей всех форм собственности производить оплату труда не ниже минимального прожиточного уровня. Потому что привлекать к труду за более низкую плату – уже принудительный труд. Одним из способов, который будет способствовать соблюдению данной нормы – доход в пределах минимальной зарплаты не облагается подоходным налогом и отчислениями социального страхования.

Реализация вышеперечисленных мероприятий и рекомендаций потребует больших затрат времени и сил, однако в результате общество сможет получить действительно обновленную систему рудовых отношений, которая будет способствовать экономическому развитию и социальному процветанию Кыргызской Республики.

См. Приложение 4

Список источников

1. Конституция КР
2. Трудовой кодекс КР (закон КР от 4 августа 2004 года N 106)
3. Гражданский кодекс КР, часть 1-я (закон КР от 8 мая 1996 года N 15)
4. Гражданский кодекс КР, часть 2-я (закон КР - от 5 января 1998 года N 1)

5. Закон КР о государственной службе № 114 от 11.08.2004
6. Указ Президента КР от 18.09.2004 г. «Об агентстве КР по делам государственной службы»
7. Указ Президента КР от 27 августа 2007 года УП N 385 "Об утверждении Реестра государственных должностей Кыргызской Республики"