

**НЕЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВРЕМЕНИ И СКРЫТЫЕ ФОРМЫ  
НАРУШЕНИЯ ПРАВ СОТРУДНИКОВ БЮДЖЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ  
БИШКЕКА****Бишкектин бюджеттик уюмдарынынын кызматкерлеринин укуктарынын  
көмүскөдө бузулушу жана эффективсиз  
убакытта колдонуу****About problems of inefficient use of working hours and the hidden forms of violation of the  
labor Rights of the staff of budgetary organizations of the Bishkek**

**Аннотация:** макалада борбор шаардагы бюджеттик уюмдардын кызматкерлеринин жана муниципалдык кызматкерлердин КРнын эмгек мыйзамындагы укуктарынын көмүскө түрдө бузулушу жана айрым учурларда түз милдеттерин аткаруунун ордуна ишке тиешеси жок милдеттерди аткарууга мажбур бол утууралуу көйгөйлөр изилденген

**Аннотация:** в статье отражены исследования, касающиеся скрытых форм нарушения трудового законодательства КР в отношении муниципальных служащих и сотрудников бюджетных учреждений столицы, а также проблема неэффективного использования рабочего времени сотрудниками вышеназванных организаций

**Annotation:** the researches concerning the hidden forms of violation of the labor legislation of KR concerning municipal employees and the staff of the budgetary institutions of the capital, and also a problem of inefficient use of working hours by the staff of the above-named organizations are reflected in article

**Негизги сөздөр:** муниципалдык кызматкер; бюджеттик уюм; эмгек кодекси; акы төлөө; иш убактысы.

**Ключевые слова:** муниципальный служащий; бюджетная организация; трудовой кодекс; оплата труда; рабочее время.

**Keywords:** municipal employee; budgetary organization; labour code; compensation; working hours.

Как известно, любой труд должен оплачиваться. Однако, в местном самоуправлении города Бишкек и непосредственно связанных с ней некоторых организациях в силу сложившейся специфики работы, имеет место нарушение трудового законодательства и нерационального использования рабочего времени.

Так, например, ежеквартально, на заседании коллегии мэрии города Бишкек рассматриваются вопросы исполнительской дисциплины и выносятся решения по принятию мер в отношении лиц, допустивших нарушения исполнительской дисциплины и дальнейшего укрепления исполнительской и трудовой дисциплин. Одной из причин несвоевременного рассмотрения писем и жалоб, это большой поток поступающей корреспонденции при малом количестве сотрудников. Порой сотрудники органов МСУ столицы физически не успевают качественно рассмотреть корреспонденцию. В то же время, муниципальные служащие вынуждены тратить рабочее и личное время на исполнение работ, не связанных с их функциональными обязанностями.

В данной статье поставлено достижение двух целей: определить некоторые аспекты обязанностей органов МСУ, которые являются препятствием для более рационального использования рабочего времени муниципальными служащими определить скрытые формы нарушения трудовых прав муниципальных служащих.

Принимая во внимание, что с момента обретения независимости Кыргызской Республикой прошло 24 года, в системе местного самоуправления города Бишкек (за основу взят только город Бишкек, потому как по остальным регионам не имеется обширной информации) остались некоторые стили и форма организации работы советского периода, которые на сегодняшний день потеряли актуальность.

Так, например, практикуются организация и проведение культурно-массовых и иных мероприятий с участием большой массы людей с принудительным приглашением зрителей из числа работников бюджетных учреждений и студентов. Сюда же относятся ежегодные весенние и осенние субботники, когда каждое государственное или муниципальное учреждение должно привлекать штатных сотрудников к уборке внутренней и близлежащих территорий организации. Необходимо отметить, что субботники проводятся как в рабочие дни, так и в выходные дни.

Подобные мероприятия малоэффективны и не побуждают заинтересованности со стороны населения, в нашем случае работников бюджетных организаций. Об этом свидетельствует тот факт, что органы местного самоуправления прибегают к таким непопулярным методам, имеющему название «в добровольно-принудительном порядке», для привлечения сотрудников к участию в массовых мероприятиях как в рабочие, так и в выходные дни. Отсюда вытекают три негативных момента: первое, работники государственных учреждений тратят свое личное время на исполнение государственных поручений, которое им не оплачивается (это в случае если работник вынужден участвовать на мероприятии в выходной день), второе, они вынуждены тратить свое рабочее время на исполнение работ, не входящих в перечень его прямых функциональных обязанностей и третье, муниципальные служащие вынуждены тратить рабочее время на организацию и проведение малоэффективных мероприятий, таких, как субботники, участие в качестве зрителей на культурно-массовых мероприятиях или как «скрытое давление» на субъекты хозяйственной деятельности по предновогоднему оформлению фасадов частных организаций.

Для начала, рассмотрим проблему с точки зрения законодательства.

Как было отмечено выше, сотрудники госорганов, муниципальные служащие мэрии города Бишкек вынуждены исполнять отдельные поручения в выходные или праздничные дни.

В этих случаях идет нарушение как Конституции, так и Трудового Кодекса Кыргызской Республики. Так, пункт 3 статьи 23 Конституции Кыргызской Республики гласит: запрещается принудительный труд, кроме случаев войны, ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств, а также в порядке исполнения решения суда<sup>1</sup> В дополнение к Основному Закону страны, пункт 3 статьи 2 Трудового Кодекса гласит: Одним из основных принципов правового регулирования трудовых и непосредственно связанных с ним отношений признаются запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере трудовых отношений.<sup>2</sup> В нашем случае, массовые субботники и участие в культурно-массовых мероприятиях можно отнести к принудительному труду, о чем свидетельствует тот факт, что издается специальное распоряжение мэрии города Бишкек об организации мероприятий, направленных на очистку улиц, парков и других общественных мест с привлечением сотрудников государственных и муниципальных учреждений, но при этом вопрос оплаты не оговаривается.

Например, на официальном сайте мэрии Бишкека имеется одно постановление, касающееся субботников. Так, в преамбуле документа пишется «... для привлечения к соответствующим мероприятиям районных администраций, муниципальных территориальных управлений, министерств и административных ведомств, бюджетных учреждений, других хозяйствующих субъектов, функционирующих на территории города Бишкек, горожан, проживающих в многоквартирных и индивидуальных жилых домах»<sup>3</sup>. Далее, в пункте 1 этого же постановления пишется: «Объявить март, апрель, май 2012 года месячниками по благоустройству и санитарной очистке на территории города Бишкек, с еженедельным проведением субботников»<sup>4</sup>. Простое арифметическое сложение показывает, что работники органов МСУ и бюджетных учреждений города вынуждены 12 раз участвовать в субботниках. Если в среднем каждый сотрудник будет тратить по 2 часа на 1 субботник, то за 3 месяца выходить 24 часа или 3 восьмичасовых рабочих дня.

Согласно законодательству, привлечение на вышесказанные мероприятия можно отнести к статье 98 Трудового Кодекса Кыргызской Республики, где прописано, что «работа за пределами нормальной продолжительности рабочего времени может производиться как по инициативе работника (совместительство), так и по инициативе работодателя (сверхурочно)»<sup>5</sup>. Однако, здесь закон указывает, что «сверхурочная работа производится... только с письменного согласия

<sup>1</sup> Конституция Кыргызской Республики в редакции принятого всенародным референдумом 28 июня 2010 года

<sup>2</sup> Трудовой Кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года №107 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.11.2013.)

<sup>3</sup> [http://meria.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2374:2012-03-26-07-40-45&catid=54&Itemid=88&lang=ru](http://meria.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=2374:2012-03-26-07-40-45&catid=54&Itemid=88&lang=ru)

<sup>4</sup> [http://meria.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2374:2012-03-26-07-40-45&catid=54&Itemid=88&lang=ru](http://meria.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=2374:2012-03-26-07-40-45&catid=54&Itemid=88&lang=ru)

<sup>5</sup> Статья 98 Трудового Кодекса Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.11.2013)

работника»<sup>6</sup>. К тому же, согласно статье 114 Трудового Кодекса работа в выходные и праздничные дни, как правило, запрещены, за исключением отдельной категории работников, куда сотрудники органов МСУ не входят. Законодательство допускает привлечение работников МСУ к сверхурочным работам, но только с их, и их представительного органа (профсоюза – прим. автора) письменного согласия, которое затем должно компенсироваться работнику путем предоставления дополнительных дней трудового отпуска или денежной компенсации в двойном размере<sup>7</sup>. Однако, в вышеуказанное постановление не включен и соответственно не оговорен пункт об оплате за выполненную работу или путях компенсации.

Неэффективность субботников показывает небольшой контент-анализ упоминания вопросов, связанных с организацией сбора, вывоза и утилизации, а также в целом проблемы санитарной очистки города. В нижеприведенной таблице видно, что несмотря на сезонное массовое привлечение сотрудников бюджетных организаций на очистку мест общего пользования на территории города, проблема мусора остается по-прежнему актуальной.

Аналогично обстоят дела и с участием сотрудников бюджетных учреждений в различных культурно-массовых мероприятиях в рабочее или вне рабочее время. Если сотрудник принимает участие вне рабочее время, то оно должно оплачиваться, потому как работник тратит свое личное время, а если в рабочее, то он тратит определенное количество времени по сути на бесполезное для общества дело. Тут возникает резонный вопрос: Как в таком случае проводить государственные и иные значимые мероприятия, без обеспечения в принудительном порядке массы зрителей? К тому же, массовые субботники являются одним из способов очистить город от накопившегося за зиму мусора? Вопрос резонный и обоснованный.

Тут уместно следующее обоснование. Являясь трудом принудительным и не оплачиваемым, вызывает вопрос качества проделанной работы. Не имея необходимых инструментов, участники субботников просто физически не в состоянии качественно очистить территорию.

Даже в советский период, особенно в 30-е годы, когда система принудительного труда была на «пике», как пишут ученые, она была неэффективной с точки зрения экономики. Так, С. А. Красильников в своей работе «Советская система принудительного труда: некоторые черты и особенности формирования в конце 1929-х-первой половине 1930-х годов»<sup>8</sup> пишет: «На основании изученных нами материалов делается вывод о неэффективности любых форм организации принудительного труда. Практически все лагеря и спецпоселения с момента их организации и в период их функционирования являлись убыточными и поддерживались из государственного бюджета, т.е. содержались за счет населения. Эффективность производственной деятельности лагерей, комендатур и спецпоселений являлась мифической. Предприятия ГУЛАГа несмотря на налоговые льготы и крупные кредиты имели постоянные и всеувеличивающиеся задолженности перед бюджетом. Одна из главных причин неэффективности принудительного труда, наряду с деформацией системы стимулов к производственному и качественному труду среди репрессированных, состояла также в необходимости содержания громадной инфраструктуры, карательного аппарата, в частности охраны. На каждый 100 лагерников приходилось до 10 человек обслуживающего персонала». По этому примеру необходимо подчеркнуть, что вышеприведенный отрывок из научного исследования С.А. Красильникова ни в коем случае не подразумевает сравнение периода истории СССР 1920-1930-х годов с нынешним положением дел в системе МСУ города, а лишь акцентирует внимание на то, что любой труд принудительного характера не эффективен с точки зрения экономической целесообразности.

Думается, было бы более целесообразно, если вместо принудительного привлечения людей к субботникам, сделать акцент на пропаганду добровольной очистки, уборки общественных, придомовых территорий. Например, можно рассмотреть опыт Германии. В южных областях этой страны, имеется правило и традиция одновременно, наподобие наших субботников. Называется *Keiwoche*, что означает «дежурство в подъезде». Надо заметить, что убирается только придомовая территория. По словам нашей соотечественницы 12 лет проживающей в Германии Зины Ахматовой «Составляется график уборки среди жильцов много квартирного дома и каждую неделю одна семья занимается уборкой подъезда и очисткой всей придомовой территории». По ее словам, уборка

---

<sup>6</sup>Статья 100 Трудового Кодекса Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.11.2013)

<sup>7</sup>Статья 115 Трудового Кодекса Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.11.2013)

<sup>8</sup>С.А. Красильников, Советская система принудительного труда: некоторые черты и особенности формирования в конце 1920-х и первой половине 1930-х годов, [http://gf.nsu.ru/www/?page\\_id=2148](http://gf.nsu.ru/www/?page_id=2148)

подъезда и придомовой территории оговаривается в договоре аренды (если человек арендует квартиру) или если дома частные, то между соседями составляется соглашение о периодической уборке подъезда и придомовой территории. Если подойти к данному вопросу серьезно и провести разъяснительную работу среди горожан, вполне возможно что оно может прижиться в наших реалиях.

Что касается принудительного привлечения работников государственных учреждений на различные культурно-массовые мероприятия, официальные церемонии с участием высокопоставленных лиц, то опыт зарубежных стран показывает, что так называемые «добровольно-принудительные приглашения» можно заменить на по-настоящему добровольное приглашение.

Например, по словам председателя одного из районов города Штуттгарт (Германия) Андреа Линдел (Bezirksvorsteherin), когда возникает необходимость привлечь большое количество людей на различные мероприятия с участием высокопоставленных чиновников или другое, они приглашают на мероприятия только тех людей, которые имеют отношение к проводимому мероприятию и им было бы действительно интересно и познавательно принять участие. Например, она рассказала что на территории их района состоялось открытие историко-краеведческого музея с участием мэра города Штуттгарт. Так, по ее словам в качестве зрителей участвовали сотрудники других музеев и местные жители, которым действительно было интересно посмотреть на новый музей. (местным жителям было интересно узнать историю и особенности родного края, а работникам других музеев новые технологии, примененные в музейном деле). По словам другого чиновника местного самоуправления города

Штуттгарт, директора контрольно-ревизионного управления Манфреда Блюменшайна, проводится своеобразный анализ посещаемости массовых мероприятий. Если на мероприятие пришло мало народу, то в следующий раз организаторы будут учитывать то количество которое пришло в прошлый раз и соответственно будут арендовать зал поменьше.

На основании информации от муниципальных служащих Германии, можно утверждать, что проведение культурно

-массовых мероприятий без принудительного приглашения вполне возможно и метод применяемый в МСУ Бишкека, является устаревшим и не актуальным.

Обобщая вышесказанное, можно прийти к следующему выводу. Либо продолжать работать устаревшими методами, такими как очищать улицы города за счет бесплатного труда горожан и сотрудников бюджетных организаций и проведением формальных мероприятий во вред рабочему времени, при этом нарушая Конституцию и Трудовой Кодекс, либо следовать букве закона и соблюдать права и свободы человека, в нашем случае сотрудников органов местного самоуправления города Бишкек и работников бюджетных учреждений.

Таблица контент-анализа упоминания вопросов, связанных с организацией сбора, вывоза и утилизации, а также в целом проблемы санитарной очистки города

Контент-анализ упоминаний ключевых слов вопросов местного значения в средствах массовой информации. В таблицу включены 5 вопросов местного значения, которые наиболее часто упоминались в средствах массовой информации за период с августа 2008 года по январь 2015 года или периоды нынешнего мэра столицы и двух предыдущих столичных градоначальников.

№	Наименование вопроса местного значения	Временной период и имя мэра города Бишкек, который возглавлял город на тот период, количество тэгов	Временной период и имя мэра города Бишкек, который возглавлял город на тот период, количество тэгов	Временной период и имя мэра города Бишкек, который возглавлял город на тот период, количество тэгов
		Кулматов К.К. январь 2014-январь 2015	Омуркулов И.Ш. апрель <sup>9</sup> 2010-январь 2014	Тюлеев Н.Т. август 2008-апрель 2010
1	обеспечение экономии чeskого развития соответствующей территории, а также привлечение инвестиций и грантов	691 000	171 000	114 000
2	организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;	152 000	36 900	27 500
3	управление муниципальной собственностью;	136 000	6030	8140
4	организация освещения мест общего пользования;	72 500	19 900	31 000
	установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры	47 700	3 190	2080

#### Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики [электронный ресурс] Конституция КР от 28 июня 2010 года, режим доступа: [http://www.gov.kg/?page\\_id=263](http://www.gov.kg/?page_id=263)
2. Трудовой Кодекс Кыргызской Республики, [электронный ресурс]: Трудовой Кодекс от 4 августа 2004 года №107, ред. 18.12.2015. режим доступа: [http://online.adviser.kg/Document/?doc\\_id=30296269](http://online.adviser.kg/Document/?doc_id=30296269)
3. Постановление мэрии города Бишкек «О проведении месячников по благоустройству и озеленению городской территории», [электронный ресурс]: постановление мэрии города Бишкек, режим доступа: [http://meria.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2374:2012-03-26-07-40-45&catid=54&Itemid=88&lang=ru](http://meria.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=2374:2012-03-26-07-40-45&catid=54&Itemid=88&lang=ru)
4. Красильников, С.А., Советская система принудительного труда: некоторые черты и особенности в конце 1920-х и первой половине 1930-х годов, [электронный ресурс]: межвузовский сборник научных трудов «Бахрушинские чтения» Социокультурное развитие сибиря (XIX-XX), режим доступа: [http://gf.nsu.ru/www/?page\\_id=2148996](http://gf.nsu.ru/www/?page_id=2148996).

<sup>9</sup>Взят срок его фактического начала в качестве мэра города Бишкек