

ЦАРЕНКО М.В.,
магистр юриспруденции, ст. преподаватель
Казахстанско-Российского университета

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ В УСЛОВИЯХ ПРОВОЗГЛАШЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ

Исходной основой развития законодательства о труде в Кыргызской Республике и республике Казахстан были кодексы законов о труде, принятые в начале 70-х годов. Они строились по единому унифицированному образцу в соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о труде 1970 г. и с максимальным приближением по структуре и содержанию к КЗоТу РСФСР 1971 г.

После распада СССР бывшие союзные республики, ставшие суверенными государствами, встали на путь демонтажа прежней экономической и политической системы, провозгласив приверженность рыночной экономике и начав рыночные реформы. Это потребовало серьезных изменений законодательства [1, с. 53].

Переход от централизованно-планируемой к рыночной экономике происходит в указанных странах эволюционным путем, с большей или меньшей постепенностью, различными в разных странах темпами, что отражает значительную специфику этих государств: особенности экономической и политической обстановки, состояние народного хозяйства, социальную структуру населения и уровень его цивилизованности, национальные и региональные традиции, климатические условия, соотношение реформистских и антиреформистских сил в руководящих структурах [2].

На самых первых порах рыночных преобразований рассматриваемые государства, как правило, ограничились внесением в трудовые кодексы и иные законодательные акты изменений и дополнений, аналогичных или близких тем, которые были внесены Федеральным законом от 25 сентября 1992 г. в Кодекс законов о труде РСФСР.

Одновременно в 90-е годы в Казахстане был принят комплекс законов и подзаконных актов по важнейшим вопросам трудовых отношений, частично обновивших многие институты трудового права.

Следует отметить, что интенсивность законодательных реформ, масштабы обновления законодательства оказались различными в рассматриваемых двух странах. В Казахстане в законодательство были внесены более или менее существенные изменения, принято немало новых законов и иных актов, в то время как в Кыргызстане в 1998 г. сочли необходимым провести кодификацию трудового законодательства и заменить советский кодекс новым, национальным кодификационным актом по труду.

Оценивая в целом действующее в настоящее время законодательство о труде в РК и КР можно констатировать, с одной стороны, сохранение, особенно в некоторых из них, немалого числа юридических норм и конструкций, существовавших в советский период и регулировавших конкретные вопросы трудовых отношений, а с другой стороны, почти повсеместный отказ от идеологических догм социализма, пропагандистских деклараций и пустой риторики, которыми изобиливали советские законы. Отменены или видоизменены многие нормы и положения прежнего трудового законодательства, противоречащие основополагающим принципам рыночной экономики, демократическим свободам и правам человека или просто устаревшие на исходе XX века.

В новейшем трудовом законодательстве РК и КР обнаруживается стремление учесть мировой опыт, притом как стран развитой рыночной экономики, так и государств Европы и Азии, проходящих путь от социализма к рыночному хозяйству, и, прежде всего новейший опыт развития законодательства нашей страны, теоретические исследования и практические рекомендации российских юристов.

Такой подход совершенно естествен, учитывая генетическую связь, общие истоки трудового права РФ, РК и КР, во многом одинаковую экономическую и политическую обстановку в постсоветском пространстве и похожие задачи, которые приходится решать народам этих стран на пути к рынку.

В новых конституциях, кодификационных актах по труду, принятых в этих государствах, провозглашены как незыблемая основа формируемой правовой системы цивилизационные начала, закрепленные в актах ООН и МОТ, общепризнанные принципы и нормы международного права.

О принципиальных изменениях государственной политики в области труда в РК и КР можно судить по содержанию новых конституций, принятых в 90-е годы.

Эти страны отказались от социалистической концепции права на труд, а также исключили из своих новых конституций даже упоминание этого права. Эта конструкция заменена принципом свободы труда в организации труда в условиях рыночной экономики.

В конституциях рассматриваемых стран провозглашены равенство в сфере труда, право на отдых, право на объединение в профсоюз, право на забастовку с определенными ограничениями, установленными в законе.

В трудовом законодательстве РК и КР наблюдается расширение договорных начал в правовом регулировании труда, сдвиг от законодательства и централизации к договору и автономии сторон, от императивности к диспозитивности, повышение роли локальных источников трудового права.

Во многих случаях произошла корректировка уровня и форм реализации социальных гарантий работников с учетом необходимости укрепления предпринимательства и расширения прерогатив собственников, содействия росту внутренних и внешних инвестиций, созданию рабочих мест. Условия первоначального накопления капиталов, реальные возможности экономики, находящейся в РК и КР в состоянии кризиса в связи со структурной перестройкой, — все эти и иные неумолимые императивы переходного периода не могли не сказаться на развитии и, особенно на практике применения трудового законодательства.

В числе прочего проявилась тенденция к большей гибкости в правовом регулировании трудовых отношений (например, при увольнении работников, переводах их на другую работу, при установлении заработной платы), а в ряде случаев произошло снижение прежнего уровня правовых гарантий для работников.

В сфере труда и трудовых отношений стали применять нормы гражданского права и конструкции цивилизации.

Вместе с тем, трудовое право сохранило и с большим или меньшим успехом продолжает выполнять свои жизненно важные для общества функции, смягчая негативные для наемных работников последствия перестройки экономики на рыночных началах атрибуты и проявления «дикого капитализма» и первоначального накопления капитала.

В условиях переходного периода защитная роль трудового права, его значение как социального амортизатора и социального стабилизатора особенно возрастают.

О состоянии правового регулирования труда в рассматриваемых странах можно судить по существовавшим на тот период законодательным актам.

Трудовой кодекс Кыргызской Республики, принятый 18 сентября 1997 г., введенный в действие с 1 января 1998 г. и утративший силу с 1 июля 2004 года в соответствии с Законом КР от 4 августа 2004 года № 107 отличался необычным объемом (571 статья), включением в него и детальной разработкой множества вопросов, которые, по советской традиции, должны регулироваться в специальных законах и подзаконных актах.

Этот кодекс приближался к типу трудовых кодексов, которые получили название «кодексы-энциклопедии».

Трудовой кодекс Кыргызстана вводил ряд новшеств по сравнению с прежним законодательством. Это относится, в частности, к представительству работников на предприятиях. Был установлен двухканальный механизм такого представительства: совет предприятия, избираемый работниками на три года, и профсоюзные органы. Кроме того, предусмотрено паритетное участие представителей персонала в наблюдательных советах акционерных обществ, обществ с ограниченной и дополнительной ответственностью. Очевидно, что разработчики ТК решили перенести на киргизскую почву германскую модель. Это интересный прецедент для бывших республик СССР, но пока он ограничивается только Кыргызстаном.

В ТК Кыргызстана большое внимание было уделено регулированию трудового статуса не только профсоюзов (что было традиционным для советского законодательства), но и объединений нанимателей. Были определены функции, права и обязанности этих объединений, требования к их уставам, органам управления, порядок государственной регистрации. Объединениям нанимателей запрещено заниматься политической деятельностью, не связанной с трудовыми отношениями и занятостью (ст. 22—30).

В ТК Кыргызстана включены нормы об основаниях недействительности трудового договора. По сути дела, в трудовое законодательство реципированы, таким образом, цивилистические конструкции о недействительности дефектных гражданско-правовых сделок, в том числе сделок, заключенных под влиянием обмана, угрозы, на крайне невыгодных условиях вследствие стечения неблагоприятных обстоятельств («кабальных сделок»), сделок, совершенных для вида, сделок, совершенных лицом, не способным понимать значение своих действий, а также гражданином, признанным недееспособным вследствие душевной болезни или слабоумия (ст. 93).

Еще одно оригинальное решение — предоставление права нанимателям по соглашению с представительным органом работников предприятия создавать для урегулирования индивидуальных трудовых споров органы примирения, посредничества и арбитража. Состав и порядок работы этих органов определяются сторонами, их создавшими, при этом не должно ограничиваться право работников на судебную защиту (ст. 371).

Трудовой кодекс Кыргызстана предусматривал, что при досрочном прекращении работником работы по срочному трудовому договору без уважительных причин наниматель вправе потребовать от него компенсацию в размере, предусмотренном трудовым договором, но не превышающем шестикратного размера минимальной месячной оплаты труда (ст. 118).

В заключение отметим, что разработчики ТК Кыргызстана весьма удачно, на наш взгляд, сформулировали две задачи трудового законодательства, имеющие особо важное значение в условиях переходного периода, — предотвращение безработицы, создание условий для вовлечения безработных в трудовой процесс и развитие социального партнерства между нанимателями (их объединениями) и работниками (их объединениями) и государственными органами (ст. 2).

Новый Трудовой кодекс Кыргызской Республики состоит из девяти разделов и 44 глав. В действующем ТК КР отсутствует глава, посвященная вопросам регулирования занятости и трудоустройства. Поэтому Закон КР «О содействии занятости» от 27 июля 1998 г. № 113 является основным нормативно-правовым актом, определяющим юридические, социально-экономические, организационные гарантии реализации конституционного права граждан на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии.

Переходя к проблемам, прежде всего, следует отметить объективные причины, воздействующие на предмет и сферу правового регулирования труда.

Современное общество переживает новую глобальную трансформацию — становление постиндустриального (информационного) общества, сопровождающегося изменениями взаимосвязей между трудом и капиталом, становлением новых технологий и

методов управления трудом, качественно изменяющих отношения наемного труда, вызывая их необходимую гибкость, исключая, в основном, прежнюю монолитность и однородность. Жестко фиксированная система подчинения работника работодателю оказалась плохо совместимой с качественно иными требованиями на современных децентрализованных производствах, требующих гибкости в использовании рабочей силы [3].

Гибкость дополняет стабильность этих отношений, создавая возможности для наибольшего приспособления к конкретным обстоятельствам. Понятие «гибкость» включает, в частности, такие элементы, как применение места приложения труда, специфические режимы труда и отдыха, увеличение или уменьшение льгот и компенсаций, особые требования к охране труда, специальные основания прекращения трудовых отношений, которые учитывают различного рода факторы объективной действительности, отличающиеся от обычных [4]. Учет специфики этих элементов - это углубление дифференциации трудового права в зависимости от конкретных условий не самостоятельного труда. В связи с тем, что трудовое право предоставляет гражданам более высокий уровень прав и гарантий по сравнению с лицами, выполняющими работу в сфере гражданско-правовых отношений, целесообразно распространить его действие на все отношения, обладающие признаками трудовых отношений, независимо от их формы. При этом должны быть установлены критерии отнесения отношений, основанных на труде, к отношениям, подпадающим под действие трудового законодательства.

Необходимо отметить и другой аспект развития объективных процессов в сфере несамого труда, связанный с увеличением масштабов неформальной экономики («черного рынка» труда), значительно охватившей сферу трудовых отношений, особенно в секторе малых и средних предприятий.

Ретроспективный анализ этой сферы труда показывает, что в последнее время происходит диверсификация занятости на полную, частичную, временную и эпизодическую. Сохраняются значительные масштабы скрытой безработицы на производстве. Одновременно расширяются предложения использования рабочей силы в нелегальной (недоступной налогообложению) сфере экономики, т.е. происходит реальный рост скрытой занятости граждан. На ее характер, формы проявления и масштабы активно влияют либерализация экономики, развитие частного сектора, активизация частной инициативы. Это явление закономерно и неизбежно в условиях безработицы. При этом данный сегмент неформальной экономики находится вне правового поля, вне сферы действия норм трудового права. Соответственно, на данную категорию работающих граждан не распространяется гарантия оплаты труда, занятости и социального обеспечения, не обеспечивается защита от необоснованных увольнений и охрана труда.

Легализация неформального сектора - главный путь его интеграции в экономику Республики, для чего необходимо принятие соответствующего закона. Наряду с этим действенным способом легализации неформального сегмента рынка труда могло бы явиться принятие и реализация правоприменительных комплексов (обычно в форме национальных программ или концепций в сфере труда и занятости), охватывающих нормы различных отраслей права, включая публично-правовые и частноправовые средства трудового права. Данный комплекс необходим для решения отмеченных проблем посредством принятия конкретных решений в области инвестиционных, налоговых, финансово-кредитных отношений, что позволяет учитывать и реализовывать, например, в проектах размещения производительных сил, научно-технических, образовательных и других программах цели правового регулирования труда и занятости.

В числе других вопросов, требующих своего разрешения, следует назвать практику широкого применения срочных трудовых договоров. В последнее время распространенной стала практика, когда работодатель, имея возможность заключить договор на неопределенный срок, ежегодно лишь перезаключает с работником срочный трудовой договор.

Поэтому, кроме имеющихся норм, потребуются и другие нормы, ограничивающие возможность работодателя злоупотреблять этим договором. В частности, в законодательстве о труде необходима дальнейшая конкретизация категорий работников, с которыми можно будет заключать срочные трудовые договоры.

Следует также отметить нерешенность вопроса использования гражданско-правового механизма признания недействительным трудового договора (ст. 60 ТК КР). Правовое обеспечение трудовых отношений в данном вопросе является недостаточным и незавершенным и потребует разработки и принятия собственных трудовых норм с учетом гражданского законодательства о недействительности гражданско-правовых сделок. Причем речь должна идти не о механическом переносе норм гражданского права в трудовое законодательство, а об их качественной, т.е. содержательной, трансформации к нуждам трудовых отношений.

Особо следует отметить среди проблем правового регулирования труда отсутствие некоторых средств и способов, т.е. правовых норм, обеспечивающих защитную функцию трудового права в области регулирования оплаты труда (заработной платы) в новых экономических условиях. Так, ст. 156 ТК КР предусматривается, что обеспечение повышения уровня реального содержания заработной платы включает индексацию заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги. Однако сам механизм индексации заработной платы не определен и не применялся. Вместо этого в соответствии с отдельными решениями Президента КР и Правительства КР проводилось централизованное изменение пенсий, пособий, повышение минимального уровня заработной платы, что само по себе не может быть признано удачным решением проблемы. Поскольку индексация заработной платы в условиях инфляции и экономического кризиса является важнейшим средством правовой защиты заработной платы, то и сам механизм проведения индексации должен быть предметом законодательного (централизованного) регулирования. При этом должна быть норма, устанавливающая, что использование более высоких индексов, чем это предусмотрено централизованным регулированием, может осуществляться в порядке, установленном коллективным договором, соглашениями или локальным нормативным актом организации [3].

Централизованное регулирование, осуществляемое в основном посредством государственно-правового (законодательного) регулирования сферы труда, должно оставаться средством выражения общественных интересов в сфере отношений наемного (несамостоятельного) труда и легализации способов их удовлетворения. Роль централизованного регулирования и признания его правовых институтов имеет не схоластический характер, так как их последовательное применение обеспечивает интеграцию всего механизма правового регулирования труда, что и представляет собой своего рода баланс между различными методами правового регулирования труда.

Особо следует отметить проблемы, связанные с организационно-правовым обеспечением рынка труда и занятости. Необходима новая редакция Закона КР «О содействии занятости», который должен предусматривать не только пассивную поддержку безработного населения, но и обеспечивать приоритет активных форм регулирования рынка труда, взаимодействие социальных партнеров в вопросах занятости, адресность при определении выдачи пособия по безработице, отрыв пособия по безработице от минимальной заработной платы, соблюдение страхового принципа при назначении пособий, а также введение налоговых льгот работодателям, создающим дополнительные рабочие места для безработных граждан.

Также представляется необходимым принятие нового Закона КР «Об охране труда», связанного с актуальностью разработки новых норм и правил, стандартов по охране и безопасности труда, условий труда. В данном Законе необходимо предусмотреть нормы, регулирующие порядок проведения аттестации рабочих мест, сертификации производственных объектов, продукции на соответствие их требованиям охраны труда. В

нем также необходимо предусмотреть нормы, регулирующие порядок проведения охранных мероприятий за сферой труда в условиях высокогорья, отдаленности и необжитости районов Республики, а также за работой в подземных условиях, на шахтах, рудниках и карьерах угольной и горнодобывающей промышленности, осуществление контроля за применением труда женщин и подростков, а также установлением льгот и компенсацией для них. С принятием данного Закона должны быть предусмотрены организационно-правовые мероприятия по совершенствованию государственной системой управления охраной труда, по созданию и восстановлению служб охраны труда на предприятиях и в организациях, независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности, а также введения обязательного страхования на предприятиях и в организациях. В числе организационно-правового обеспечения отношений по охране труда необходимо создание Межведомственного совета органов надзора и контроля за состоянием охраны и условий труда, безопасностью производства в Кыргызской Республике, который являлся бы общественным органом, обеспечивающим координацию работы по обеспечению охраны и условий труда, предупреждению аварийности и производственного травматизма на предприятиях и в организациях Республики [3].

Некоторые дополнения и изменения должны коснуться области регулирования коллективных отношений в части представительства и защиты прав работников.

В частности, необходимо предусмотреть в Законе «О профессиональных союзах» норму, устанавливающую право профсоюзов выступать от имени и в защиту неопределенного круга лиц с исками в суд о признании противоречащими закону тех или иных подзаконных нормативных правовых актов.

Пока действующее законодательство, по сути, исключает судебную защиту социально-трудовых прав работников по вопросам, касающимся не индивидуальных, а именно общих (коллективных) интересов трудящихся.

Целесообразным является также закрепление права на обращение профсоюзов за защитой законных прав и интересов трудящихся в Правительство КР, после соблюдения примирительной процедуры, предусмотренной ТК КР. Аналогичная норма ранее имелась в ТК 1998 г., закреплявшая право работников на обращение в Правительство КР после соблюдения примирительных процедур. Согласно данной норме Правительство КР должно было рассмотреть требования и дать ответ не позднее двухнедельного срока (в прежнем ТК - это ч. 4 ст. 78).

Возможность обращения к правительству считается общепринятой в международной практике [5]. Такой подход был поддержан Комитетом экспертов Международного бюро труда МОТ.

В республике Казахстан в период провозглашения независимости правовое регулирование труда осуществлялось при помощи Закона «О труде в Республике Казахстан», вступившим в силу 1 января 2000 года. Он также не был совершенен. Так, по вопросам социальной защиты, например, наблюдалось игнорирование многих позиций, касающихся труда наемных работников. По казахстанскому законодательству на тот период, в частности, согласно ст. 66 ЗоТ РК, пособия по беременности и родам выплачивались за счет работодателя [6]. Как показывала практика, не всегда работодатели выплачивали и эту сумму, а порой и не в состоянии ее выплачивать.

Работодатели так же, как и государство, должны были заботиться о своих наемных работниках - о женщинах, о молодежи, об инвалидах. Но обычно в таких случаях большая часть денежных обязательств была возложена на работодателя. А ведь работодатели также являются гражданами страны и нуждаются в поддержке государства, которое возлагает на них непосильную ношу. Думается, закрепляя определенные льготы, направленные на охрану здоровья матери и ребенка, несовершеннолетних, государство исходило из нравственных начал трудового законодательства, из интересов общества, которые, безусловно, не всегда совпадают с интересами работодателей, и тогда на помощь

приходит закон, который, в свою очередь, обязывает последних считаться с интересами общества.

Пробелы в регламентации трудовых отношений привели к массовым нарушениям трудовых прав работников, в частности, многие работодатели вместо трудового договора стали оформлять соглашения с работником как гражданско-правовой договор.

Не секрет, что заключение гражданско-правового договора выгодно работодателю, ибо он, заключая гражданско-правовой договор, не обязан применять к работнику нормы трудового законодательства, устанавливающие ряд льгот и гарантий, как-то: оплачивать больничные листы, соблюдать порядок увольнения, не привлекать к сверхурочным работам с нарушением порядка привлечения и оплаты труда и многое другое. В будущем следует пересмотреть правовые институты договорных отношений по труду, выбрать конкретный объект регулирования, например, несамостоятельный либо наемный труд, и установить, что все случаи использования в возмездном порядке чужого труда рассматриваются в качестве трудовых отношений и регулируются трудовым законодательством [7].

Особое внимание при этом следует уделить соотношению трудового договора и таких гражданско-правовых договоров, как авторский договор, договор поручения, договор подряда. Что касается соотношения трудового договора и договора о возмездном оказании услуг, то здесь заказчик - не работодатель, и он действует по нормам не трудового, а гражданского законодательства. Это можно отнести и к договору подряда, применение которого на практике в последнее время все больше расширяется. И в этом плане представители наемных работников не должны упускать из виду и содержание заключенных индивидуальных договоров, их соответствие коллективному договору, другим соглашениям, а также действующему законодательству [8].

Действующий Трудовой кодекс охватил все социально-трудовые отношения, возникающие в сфере труда, что позволило избежать бесконечных дополнений, постановлений, инструкций, разрешений и устранить многочисленные пробелы и коллизии. В нем нашли отражение ратифицированные конвенции Международной организации труда (МОТ) и другие международные акты [9].

Можно констатировать, что на сегодняшний день действующее трудовое законодательство РК и КР совпадает либо близка по содержанию [10]. Однако в новейшем законодательстве стран ближнего зарубежья появились нормы и положения, которые отражают специфику развития, нужды и потребности каждого из суверенных государств, образовавшихся в постсоветском пространстве, их национальный опыт, различные подходы к решению ряда проблем как общей, так и особенной части трудового права. Именно на специфике трудового права указанных стран необходимо перенимать опыт в ходе дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего трудовые отношения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

Нормативно правовые акты Кыргызской Республики:

Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года // СПС «Параграф».

Трудовой Кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года N 107 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.08.2012 г.) // СПС «Параграф».

Кодекс законов о труде Кыргызской ССР от 23 мая 1972 года (утратил силу) // СПС «Параграф».

Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 4 октября 1997 года № 70 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.02.2003 г.) (утратил силу) // «Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» 1998 г., № 1, ст. 1.

Нормативно-правовые акты Республики Казахстан:

Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // СПС «Параграф»

Трудовой Кодекс Республики Казахстан от 15 мая 2007 года № 251-III // СПС «Параграф».

Закон Республики Казахстан от 10 декабря 1999 года № 493-1 «О труде в Республике Казахстан» (утратил силу) // СПС «Параграф».

Кодекс законов о труде Казахской ССР от 21 июля 1972 года (утратил силу) // СПС «Параграф».

литература:

1. Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы // Государство и право. 1994. № 4.

2. Киселев И.Я. Сравнительное международное трудовое право. -М.: Дело. 1999.

3. Раманкулов К.С. Вопросы совершенствования механизма правового регулирования труда в Кыргызской Республике // Электронный ресурс.- 2010.

4. Кривой Я.В. Правовое регулирование заемного труда: международно-правовой, сравнительный и национальный аспекты: Автореф. дис. ... к.ю.н. М.: - 2006.- С. 13.

5. Libente syndicale et negociation collective. Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. ВЖТ. Geneve.- 1983. § 216.

6. Сабристова Н.С., Карандашева А.А. Актуальные вопросы действующего трудового законодательства. Вестник КАСУ.- №3, - 2005 // www.vestnik-kafu.info

7. Куренной А.М. Трудовое право на пути к рынку. - М.: Дело- 1995.

8. Кравченко К., Ли Ю. Анализ проекта Трудового Кодекса РК/ Юрист № 7.- 2004.

9. Брейво В.Г. Некоторые вопросы совершенствования законодательства о труде в условиях рынка. Трудовое право Кыргызской Республики: современное состояние, проблемы правоприменения, опыт международно-правового регулирования труда: Материалы научно-прак. конф. (16 декабря 2010 год). – Б.: Нур-Ас.- 2011 – С.356.

10. Нургалиева Е.Н. Механизм правового регулирования трудовых отношений в условиях многоукладной экономики: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 СПб.: - 1993. – С.280.