

Отчет



## Профсоюзное движение в Кыргызстане



Бишкек - 2015

*Национальный институт  
стратегических исследований  
Кыргызской Республики*

*Данный отчет подготовлен на заказ  
внешними специалистами.  
Содержание отчета не обязательно  
отображает мнение  
организации-заказчика.*

*При использовании материалов  
данного отчета ссылка на  
источник обязательна.*

*Адрес: 720001  
г. Бишкек,  
ул. Киевская, 218  
тел./факс: + 996 (312) 39 20 60  
e-mail: [office@nisi.kg](mailto:office@nisi.kg)  
[www.nisi.kg](http://www.nisi.kg)*



*Авторы отчета:*

Э.Б. Мамбетова, эксперт НИСИ КР

О.Д. Порваткин, эксперт НИСИ КР

*Менеджеры исследования:*

Б.М. Иманалиева, научный сотрудник НИСИ КР

АА. Омурзаков, зам.директора НИСИ КР

В данном отчете рассмотрены проблемы развития профсоюзного движения в Кыргызстане. Проанализированы характерные особенности профсоюзов, а также выявлены достижения и слабые стороны. На основе проведенного исследования авторами предлагаются рекомендации профсоюзам Кыргызстана для их развития и признания со стороны общественности/гражданского общества, а также улучшения работы профсоюзов Кыргызстана.





## Содержание

Резюме и рекомендации .....	5
Введение.....	8
Глава 1. Профсоюзное движение.....	10
1.1 История создания профсоюзов в мире .....	10
1.2 Цели и задачи профсоюзов .....	11
Глава 2. Профсоюзное движение в Кыргызстане .....	13
2.1 Нормативно-правовые основы деятельности профсоюзов в КР.....	14
2.2 Численность профсоюзов.....	17
Глава 3. Правозащитная функция профсоюзов в КР.....	22
Глава 4. Развитие социального диалога и социальная поддержка трудящихся .....	25
4.1 Социальное партнерство в Кыргызстане; подписание и исполнение трехсторонних генеральных, отраслевых соглашений и коллективных договоров.....	25
4.2. Фонд оздоровление трудящихся: статус и финансирование.....	29
Глава 5. Анализ тенденций с созданием «независимых» профсоюзов .....	33
Заключение .....	35
Список использованной литературы.....	39



## **Резюме и рекомендации**

На сегодняшний день крайне актуальной является необходимость реформирования профсоюзного движения страны, совершенствования принципов и направлений деятельности представительных органов работников, отраслевых профобъединений и республиканского профцентра. Приоритеты деятельности профсоюзов практически не отвечают вызовам и требованиям нынешнего реального состояния взаимоотношений в сфере регулирования труда в республике.

Значительная часть работы профсоюзов заиклена на обсуждении вопросов использования профсоюзной собственности, получения и распределения средств фонда оздоровления трудящихся. Хотя, согласно отчету Счетной палаты Кыргызской Республики о результатах аудита правильности и эффективности использования Федерацией профсоюзов Кыргызстана (ФПК) бюджетных средств, выделенных на оздоровление трудящихся и членов их семей за период с 01.10.2011 г. по 01.10.2013 г., руководством ФПК ведется крайне неумелое неэффективное управление средствами фонда оздоровления трудящихся.

Таким образом, актуальными становятся вопросы – используют ли должным образом свои возможности профсоюзы? В какой мере, каким образом представительные органы работников могут принять участие в регулировании социально-трудовых отношений в республике? Что необходимо предпринять, чтобы профсоюзы более эффективно защищали законные права людей труда и продуктивно представляли их интересы?

Исследование деятельности профсоюзов в Кыргызской Республике основано на результатах анализа нормативно-правовой базы КР, сообщений в зарубежных и местных СМИ, информации предоставленной самими профсоюзами и организациями, с которыми профсоюзы сотрудничают и контактируют.

Целью данного исследования является изучение профсоюзного движения в Кыргызстане, исследование сильных и слабых сторон его деятельности, оценка текущей роли и потенциала в политической и социально-экономической жизни Кыргызстана.

### **Основные выводы исследования**

1. Правозащитная деятельность профсоюзов на данный момент не является приоритетной для профсоюзов.
2. Работники практически не используют для себя возможности профсоюзов в защите своих законных прав и интересов ввиду незнания основных целей и задач профсоюзов.





3. Информация о деятельности и достижениях профсоюзов не доходит до широкого круга общественности ввиду недостаточной информационной работы профсоюзов.
4. Большинство работников являются членами профсоюзов ввиду привычки и для получения путевок и других материальных выгод (подарки, культмассовые мероприятия).
5. Численность профсоюзов неуклонно сокращается ввиду слабой работы по привлечению новых и удержанию своих членов, а также из-за отсутствия значимых достижений для мотивации вступления в профсоюз.
6. Отсутствует прозрачность расходования ФПК средств Фонда оздоровления трудящихся.
7. Деятельность профсоюзов не распространяется на большую часть неформальной занятости ввиду пробелов в законодательстве и слабой информативной работы.
8. Существование социального диалога только на бумаге. Существует множество договоров, соглашений, но их условия очень размыты и не выполняются.
9. Значительная часть кадрового состава профсоюзов имеет пенсионный или предпенсионный возраст. Отсутствует молодой кадровый резерв.
10. Большое количество малочисленных и слабых отраслевых профсоюзов;
11. Профсоюзы не практикуют использование международных механизмов для защиты прав трудящихся.
12. «Альтернативные профсоюзы» в большей мере не занимаются защитой прав трудящихся, так как не в полной мере понимают суть своей работы или выступают инструментом политики или зарабатывания денег;
13. Несмотря на свои проблемы и недостатки, **профсоюзы Кыргызстана должны оставаться в системе социального партнерства и защиты прав трудящихся**, но с условием реформирования своей деятельности и структуры, которые бы отвечали вызовам и требованиям современного мира.

## Рекомендации

### Для Жогорку Кенеша и Правительства Кыргызской Республики

1. Внести изменения в нормативно-правовые акты о профсоюзах:
  - внести изменения в Закон КР о профсоюзах, позволяющие профсоюзам самостоятельно определять свое членство и структуру и предусматривающие возможность принимать в членство занятых, вне зависимости от их принадлежности к какому либо предприятию;
  - внести изменения в следующие законодательные акты о труде для регулирования труда неформально занятых:
    - Трудовой кодекс КР № от 4 августа 2004 года №106;





- Закон КР «О профессиональных союзах» от 16 октября 1998 года №130;
  - Закон КР «О коллективных договорах» от 21 августа 2004 года №164.
2. Усилить работу по продвижению социального диалога:
    - конкретизировать пункты генерального и отраслевых соглашений и коллективных договоров касательно обязанностей профсоюзов, работодателей и государства по защите прав работников и развитию социального партнерства;
    - привлекать широкий круг членов профсоюзов и общественности к разработке рекомендаций к текстам соглашений и коллективных договоров.
  3. Имплементировать и продвигать международные трудовые стандарты и конвенции МОТ и ООН:
    - распространять информацию о конвенциях МОТ и ООН и механизмах международной защиты трудовых прав;
    - внести изменения и дополнения в законодательные акты КР, в соответствии с конвенциями и стандартами МОТ.
  4. Создать в ЖК КР комитет по труду, который будет заниматься разработкой политики в сфере труда и продвигать интересы трудящихся совместно с профсоюзами.

### **Для профсоюзов Кыргызстана**

1. Улучшать информированность населения о текущей деятельности профсоюзов и достигнутых результатах для создания положительного образа профсоюза в глазах общественности.
2. «Омолождение» кадров профсоюзов.
3. Увеличивать прозрачность управления собственностью и расходованием финансов профсоюзов.
4. Внести изменения в нормативно-правовые акты о профсоюзах.
5. Повышать квалификацию работников и активистов профсоюзов через их обучение (тренинги, семинары).
6. Улучшать работу профсоюзов по защите прав работников неформального сектора.
7. Усилить работу профсоюзов по продвижению социального диалога.
8. Реорганизовать структуру и внутреннюю работу профсоюзов.
9. Имплементировать и продвигать международные трудовые стандарты и конвенции МОТ и ООН.



## Введение

В настоящее время в Кыргызстане профессиональные союзы являются практически единственным правовым институтом, призванным защищать законные права и интересы рабочих. Трудовое законодательство республики, а также нормативно-правовая база о профсоюзах в достаточной мере регламентируют деятельность представительных органов работников и наделяют их широким спектром полномочий и функций.

Профсоюзы Кыргызстана являются самой массовой организацией с общей численностью 704093 человека (по данным ФПК КР за 2014 г.). Однако большинство работников, особенно молодежь, не знает, что такое профсоюз. Старшее поколение же до сих пор считают, что профсоюз нужен для оплаты больничного листа, выдачи путевок и организации праздников и экскурсий. Членами профсоюза сегодня являются люди среднего и предпенсионного возраста. Практически нет притока молодых работников.

На сегодняшний день крайне актуальной является необходимость реформирования профсоюзного движения страны, совершенствования принципов и направлений деятельности представительных органов работников, отраслевых профобъединений и республиканского профцентра. Приоритеты деятельности профсоюзов практически не отвечают вызовам и требованиям нынешнего реального состояния взаимоотношений в сфере регулирования труда в республике.

Значительная часть работы профсоюзов зациклена на обсуждении вопросов использования профсоюзной собственности, получения и распределения средств фонда оздоровления трудящихся. Хотя, согласно отчету Счетной палаты Кыргызской Республики о результатах аудита правильности и эффективности использования Федерацией профсоюзов Кыргызстана бюджетных средств, выделенных на оздоровление трудящихся и членов их семей за период с 01.10.2011 г. по 01.10.2013 г., руководством ФПК ведется крайне неумелое, неэффективное управление средствами фонда оздоровления трудящихся.

Таким образом, актуальными становятся вопросы – используют ли должным образом свои возможности профсоюзы? В какой мере, каким образом представительные органы работников могут принять участие в регулировании социально-трудовых отношений в республике? Что необходимо предпринять, чтобы профсоюзы более эффективно защищали законные права людей труда и продуктивно представляли их интересы?





При написании данного исследования использовались следующие методы:

- опрос трудящихся-членов профсоюзов (310 человек);
- индивидуальное интервью с представителями ФПК КР и отраслевых профсоюзов;
- анализ нормативно-правовых актов КР;
- анализ СМИ, отчетов и публикаций ФПК КР.

Структурно исследование состоит из 5 глав.

В первой главе дается определение понятия профсоюзов, их целей и задач, приводится историческая справка.

Во второй главе описывается развитие профсоюзного движения в Кыргызстане, численность профсоюзов, динамика за период независимости страны. Вторая глава также посвящена нормативно-правовой основе деятельности профсоюзов.

В третьей главе исследования описывается деятельность профсоюзов страны по правовой защите их членов и участию в улучшении законодательства КР о труде и социальной поддержке.

Развитие социального диалога и социальная поддержка трудящихся описывается в четвертой главе исследования, в том числе развитие и перспективы социального партнерства и статус Фонда оздоровления трудящихся.

Пятая глава исследования посвящена анализу тенденции создания независимых, или как еще их называют СМИ «альтернативных» профсоюзов в Кыргызстане

В заключении, на основе проведенного анализа, авторами был разработан список рекомендаций для успешного развития профсоюзного движения Кыргызстана.

Отчет с результатами исследования был подготовлен специалистами в области построения профсоюзных организаций и развития социального диалога – Мамбетовой Эльмирой и Порваткиным Олегом.



## Глава 1. Профсоюзное движение

### 1.1 История создания профсоюзов в мире

Профессиональные союзы возникли как добровольные объединения рабочих и служащих по профессиям.

Вполне закономерно, что впервые профсоюзы возникли в годы промышленной революции в наиболее промышленно развитой стране мира – Англии. Профсоюзное движение в этой стране демонстрирует общие закономерности его развития, которые позже проявлялись и в других странах.

Первые ассоциации рабочих имели строго локальный характер и объединяли только высококвалифицированных рабочих наиболее передовых отраслей. Так, одним из самых первых английских профсоюзов (трейд-юнионов) считается созданный в 1792 союз прядильщиков Ланкашира. Что касается неквалифицированных рабочих, то высокая безработица делала их легко заменяемыми, поэтому на первых порах они никак не могли противостоять произволу нанимателей, а потому оставались за рамками профсоюзного движения.

Трейд-юнионизм быстро стал массовым движением. Многочисленные местные профсоюзные организации стали налаживать связи друг с другом, чтобы обмениваться опытом и организовывать совместные действия.

В начале XX века профессиональные союзы Англии объединяли более половины всех рабочих страны (в 1920 – около 60%). Такая высокая организованность профсоюзного движения надолго сделала его влиятельным участником политической и экономической жизни страны.

Становление и развитие профсоюзного движения в разных странах происходило в целом по английскому образцу, но с запаздыванием и разными темпами. Например, в США первый общенациональный рабочий союз, Рыцари Труда (*Knights of Labor*), возник в 1869, но к концу XIX в. он пришел в упадок, и крупнейшей национальной рабочей организацией стала основанная в 1881 Американская Федерация Труда, АФТ (*American Federation of Labor, AFL*). В 1955 она слилась с Конгрессом производственных профсоюзов, КПП (*Congress of Industrial Organization, CIO*). С тех пор эту ведущую профсоюзную организацию США называют АФТ-КПП.

Во второй половине XX в. революционный период развития профсоюзов окончательно завершился, победила идеология социального партнерства. Профсоюзы отказались от нарушений социального мира в обмен на признание профсоюзных прав и государственные социальные гарантии.





«Умиротворение» отношений между профсоюзами и предпринимателями нашло наиболее яркое выражение в японском профсоюзном движении. Поскольку в Японии для рабочего большое значение имеет принадлежность к фирме, а не род занятий, то и профсоюзы строятся в этой стране не по профессиям, а по фирмам. Как следствие, на японских предприятиях взаимоотношения между профсоюзами и менеджерами гораздо более дружеские, чем на фирмах европейского типа. Впрочем, наряду с «компанейскими» в Японии есть и отраслевые профсоюзы европейского типа, но более малочисленные.

Во 2-ой половине XX в., по мере развертывания индустриализации в развивающихся странах Азии и Африки, профсоюзное движение начало активно развиваться и на периферии мирового хозяйства. Однако даже в наши дни профсоюзы стран «третьего мира» остаются, как правило, малочисленными и маловлиятельными. Подъем профсоюзов наблюдается в основном в новых индустриальных странах (Южная Корея, Бразилия).

## 1.2 Цели и задачи профсоюзов

Основная цель деятельности профсоюзов – представительство и защита индивидуальных, коллективных социально-трудовых, профессиональных, экономических и иных прав и интересов членов профсоюза. В своей деятельности профсоюз независим от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений, политических партий и других общественных объединений, им не подотчетен и неподконтролен. Взаимоотношения с ними строит на основе социального партнерства, диалога и сотрудничества.

Современные профсоюзы выполняют следующие задачи:

### 1. *Защитную (взаимоотношения «профсоюз – предприниматели»)*

Речь идет не только о предупреждении нарушений предпринимателями трудовых прав работников, но и о восстановлении уже нарушенных прав. Уравнивая позиции рабочих и работодателя, профсоюз защищает наемного работника от произвола нанимателя.

Самым сильным орудием профсоюзной борьбы долгое время были забастовки. Наличие профсоюзов на первых порах практически не было связано с частотой и организацией забастовок, которые оставались спонтанным явлением. Коренным образом ситуация изменилась после Первой Мировой войны, когда забастовки объединенных профсоюзами рабочих стали главным инструментом их борьбы за свои права.

В последние десятилетия понимание защитной функции профсоюзов несколько изменилось. Если ранее основной задачей профсоюзы считали повышение оплаты и условий труда, то сегодня их основная практическая задача состоит в том, чтобы не допустить увеличения уровня безработицы и





повысить занятость. Это означает сдвиг приоритетов от защиты уже работающих к защите интересов всех лиц наемного труда.

## **2. Представительскую (взаимоотношения «профсоюз – государство»)**

Функция представительства связана с отстаиванием интересов работников не на уровне фирмы, а в государственных и общественных органах. Целью представительства является создание дополнительных (по сравнению с уже существующими) льгот и услуг (по социальному обслуживанию, социальному обеспечению, дополнительному медицинскому страхованию и т.д.). Профсоюзы могут представлять интересы работников, участвуя в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления, выступая с предложениями о принятии законов, касающихся социально-трудовой сферы, участвуя в разработке государственной политики и государственных программ в области содействия занятости населения, принимая участие в разработке государственных программ охраны труда и т.д.

## **3. Экономическую – заботу о повышении эффективности производства**

В условиях обострения конкурентной борьбы профсоюзы стали осознавать, что благосостояние работников зависит не только от противоборства с предпринимателями, но и от роста эффективности труда. Поэтому современные профсоюзные организации почти не прибегают к забастовкам, активно участвуют в повышении профессиональной подготовки своих членов и в совершенствовании самого производства. Исследования американских экономистов доказывают, что в большинстве отраслей члены профсоюзов демонстрируют более высокую производительность (примерно на 20-30%).





## Глава 2. Профсоюзное движение в Кыргызстане

В Кыргызстане профсоюзы образовались в первую очередь в регионах с промышленным потенциалом. Так первый профсоюз на территории Кыргызстана появился в 1905 году на руднике Кызыл-Кия.

К сожалению, в Кыргызстане знания о предназначении профсоюза не даются ни в школе, ни в институтах. Как следствие, большинство работников не знают, что такое профсоюз и зачем он нужен. Многие работники до сих пор считают, что профсоюз нужен для оплаты больничного листа, выдачи путевок и организации праздников и экскурсий. Такой образ профсоюза создала советская власть за семьдесят лет, и сегодняшние многие профсоюзы сохраняют этот образ до сих пор. Но параллельно с этим многие отраслевые профсоюзы ломают этот миф о профсоюзе. Современные профсоюзы обучают рабочих с их помощью защищать свои права и интересы.

Функции профсоюза, начиная с 90-х годов, значительно изменились, а в сознании людей отношение к нему меняется очень медленно. Еще при социализме профсоюзные организации занимались правозащитной деятельностью. По законодательству Советского Союза без согласия профкома администрация предприятия не могла уволить работника. Однако роль советских профсоюзов в регулировании этих и других вопросов была номинальной. На деле решения принимались руководством предприятия по спущенному сверху плану и предписаниям. К тому же в этом обществе не возникало особых проблем в сфере социально-трудовых отношений, поскольку ни один работник не оставался без работы, а уровень заработной платы строго регулировался централизованно.

Правозащитная функция профсоюзов резко возросла в рыночной экономике, когда труд и капитал институционально разделились, и появились частные предприятия, которые стали самостоятельно определять процесс приема работника на работу и его увольнения, назначение заработной платы и другие условия труда. Это потребовало реформы профсоюзных организаций, направленной, во-первых, на отделение их от государственных органов, во-вторых, на лучшую адаптацию к условиям рыночной экономики.

Разделение функций между профсоюзными организациями и государственными органами в сфере трудовых отношений произошло довольно легко и быстро.

Для того, чтобы лучше приспособиться к новым условиям профсоюзы должны были внутри себя провести комплексные реформы, включающие организационные, структурные, финансовые аспекты. *Однако на этом этапе хотелось бы отметить первый крупный недостаток в*





*работе профсоюзов Кыргызстана.* Лидеры профсоюзного движения Кыргызстана ограничились лишь частичными преобразованиями, не затрагивающими основ этой организации. Даже кадровый состав аппарата в течение последующих 20 лет практически не претерпел существенных изменений. Несмотря на то, что структура занятости населения сильно изменилась, структура профсоюзных организаций оставалась почти нетронутой. Число республиканских комитетов сократилось лишь на одну единицу в связи с выходом Республиканского комитета профсоюзов работников системы «Кыргызгаза» из Федерации профсоюзов Кыргызстана.

На сегодняшний день в состав Федерации входит 21 отраслевой комитет вместо 22 при Советском Союзе.

Бюджет Федерации профсоюзов складывается из следующих основных источников:

- членские взносы профсоюзных организаций, входящих в ее структуру;
- доходы, получаемые от профсоюзной собственности (гостиницы, пансионаты, дома отдыха);
- гранты международных организаций и международных профсоюзов;
- Фонд оздоровления трудящихся.<sup>1</sup>

Для сравнения отметим, что в Германии, которая по объему экономики и численности работников несколько раз превосходит Кыргызстан, имеется всего 16 отраслевых комитетов. В Китае с численностью членов 226 млн. человек их число составляет 17 (по данным Международной организации труда (данные 2013 года). В Узбекистане, где при социализме имела такая же структура профсоюзов, как в Кыргызстане, количество отраслевых комитетов сокращено до 11.

Также стоит отметить необходимость улучшения работы профсоюзов со СМИ для создания положительного имиджа профсоюзов. Есть немало положительных результатов в деятельности профсоюзов. Но, к сожалению, информация о них остается в пределах профсоюзов и не освещается для широких кругов общественности. В свою очередь отечественные СМИ больше заинтересованы в политических и экономических событиях и зачастую игнорируют социальную сторону страны.

## **2.1 Нормативно-правовые основы деятельности профсоюзов в КР**

Нормативно-правовое регулирование деятельности профсоюзов в Кыргызстане можно условно поделить на два уровня:

А. Международное правовое регулирование.

В. Нормативно-правовое регулирование на национальном уровне.

---

<sup>1</sup> Информация получена в ходе опроса и интервью членов отраслевых профсоюзов (республиканских и центральных комитетов)





### ***А. Международное правовое регулирование***

Международными нормативными правовыми актами предусмотрено право граждан создавать профсоюзы и, как членам созданных профсоюзов, право самостоятельно принимать устав своего профсоюза, а также право граждан вступать в уже созданные профсоюзы и, следовательно, сохранять членство в профсоюзе на единственном условии подчинения уставу профсоюза. Данные положения являются гарантией как права граждан на объединение, так и права профсоюзов на свободу деятельности, а также на свободу от всякого вмешательства и ограничений. Указанные права – право граждан на объединение и вышеуказанные права профсоюзов как объединений, возникающие в результате реализации гражданами права на объединение – взаимосвязаны. Соблюдение прав профсоюзов является гарантией соблюдения прав граждан на объединение.

Право на объединение в международном праве регламентировано на нескольких уровнях. Выделяю три уровня регламентации прав человека в сфере труда: общемировой уровень, международный уровень и уровень двустороннего межгосударственного сотрудничества.

На общемировом уровне право на объединение зафиксировано в многочисленных универсальных международных актах. Так, в статье 20 Всеобщей Декларации прав человека закреплено: «Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. Никто не может быть принужден вступать в какую-либо ассоциацию».

Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 г. в статье 22 закрепил, что «Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов...». В данной статье основной целью реализации права на свободу ассоциации провозглашается *защита* интересов.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 г. в ст. 8 указывает: «Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации...». В данном случае целью создания профессиональных союзов и вступления в них Пакт провозглашает не только защиту, но и осуществление экономических и социальных интересов каждого человека.

Также на общемировом уровне универсальными регуляторами являются декларации, конвенции, рекомендации и резолюции, принятые Международной организацией труда (МОТ).





В качестве основных актов МОТ, регулирующих право на объединение, следует рассматривать:

- Устав МОТ, где принцип свободы ассоциации признается в преамбуле;
- Декларация целей и задач МОТ 1944 г. (Филадельфийская Декларация). Свобода объединения выделяется в качестве одного из принципов, на котором зиждется деятельность МОТ, и признает необходимым условием постоянного прогресса;
- Декларация МОТ «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда» от 18.06.1998 г., где декларируется свобода объединения и провозглашается действенное признание права на ведение коллективных переговоров. В научной литературе подчеркивается ее особая роль. Например, Ю.П. Орловский акцентирует внимание на том, что она закрепляет основополагающие международно-правовые принципы в сфере труда, обязательные для государств-членов МОТ независимо от ратификации соответствующих конвенций;
- Конвенции МОТ №87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию» (1948 г.) и №98 «О праве на организацию и на ведение коллективных переговоров» (1949 г.), которые считаются наиболее значимыми и содержат «основные правовые начала свободы объединения в сфере труда».

На региональном уровне наиболее важным актом, регулирующим право на объединение, является Европейская Конвенция «О защите прав человека и основных свобод».

В рамках СНГ в 1994 г. была принята Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств. Согласно ст. 46, государства руководствуются общепризнанными международными нормами в области прав и свобод деятельности профсоюзов. Трудящиеся без какого бы то ни было различия имеют право добровольно создавать по своему выбору и без предварительного разрешения профсоюзы и беспрепятственно вступать в них.

Все профсоюзы пользуются равными правами. Профсоюзы независимы в своей деятельности от органов государственного управления, хозяйственных органов, политических и других общественных организаций, им не подотчетны и не подконтрольны. Запрещается всякое вмешательство, способное ограничить права профсоюзов или воспрепятствовать их осуществлению. Принадлежность или непринадлежность к профсоюзам не влечет за собой какого-либо ограничения трудовых, социально-экономических, политических, личных прав и свобод трудящихся. Следовательно, в данной Хартии право на объединение конкретизировано применительно к профсоюзам.







### ***В. Нормативно-правовое регулирование на национальном уровне***

Конституционно право на объединение отнесено к основным правам и свободам человека и гражданина. Статья 35 Конституции Кыргызской Республики 2010 г. устанавливает право каждого на свободу объединения.

Политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения могут создаваться гражданами на основе свободного волеизъявления и общности интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, трудовых, культурных и иных интересов (ст. 4).

Среди других законов, которые регулируют деятельность профсоюзов, можно назвать следующие:

- Трудовой кодекс Кыргызской Республики. Так, например, данный нормативный акт содержит нормы, регламентирующие защиту трудовых прав и законных интересов работников профессиональными союзами;
- Закон Кыргызской Республики от 16 октября 1998 г. №130 «О профессиональных союзах», который подробно регламентирует деятельность профсоюзов в Кыргызстане;
- Закон Кыргызской Республики от 15 октября 1999 г. №111 «О некоммерческих организациях».

Отметим, что в отношении профессиональных союзов нормы Закона Кыргызской Республики от 15 октября 1999 г. № 111 «О некоммерческих организациях» следует применять только в случаях, когда соответствующие вопросы прямо не регулируются Законом о профсоюзах, являющимся для этих особого рода общественных объединений специальным нормативным правовым актом.

## **2.2 Численность профсоюзов**

Одним из основных факторов организационного и финансового благополучия является состояние численности профсоюзов. Анализ статистических данных за период с 1990 по 2013 годы показывает, что численность профсоюзов существенно сократилась. Так, например, всего по данным ФПК, в республике в 1990 году насчитывалось 1604678 членов профсоюзов, а в 2013 году количество членов профсоюзов было уже 704093 членов (по данным предоставленным ФПК КР).





**Таблица 1. Численность профсоюзов по отраслям**

	Отраслевые профсоюзы	Количество первичных профсоюзных организаций		Количество членов профсоюзов, тыс. чел.		
		1990	2010	1990	2010	2013
1	Республиканский комитет профсоюза авиаработников	72	11	6,3	4	4,9
2	Центральный комитет профсоюза работников агропромышленного комплекса и муниципальных служащих сельского хозяйства	1652	772	63,8	108	93,6
3	Республиканский комитет профсоюза работников геологии, геодезии и картографии	22	12	10,4	2	
4	Центральный комитет горно-металлургического профсоюза	30	44	18	18,2	23
5	Центральный комитет профсоюза работников государственных, муниципальных учреждений и общественного обслуживания	1313	1650	66,1	65,1	66,3
6	Республиканский комитет профсоюза железнодорожников					
7	Центральный комитет профсоюза работников здравоохранения	717	662	104,9	70,5	80
8	Центральный комитет профсоюза работников промышленности, коммунально-бытового обслуживания и предпринимательства	388	345	87,6	42,7	42,5
9	Республиканский комитет профсоюза работников культуры	598	426	37,3	22,3	
10	Республиканский комитет профсоюза работников лесных отраслей	64	92	10,6	16,6	16,5
11	Республиканский комитет профсоюза работников машиностроения и других сфер деятельности	14	774	7	12,8	12,8
12	Центральный комитет профсоюза работников образования и науки	2397	2733	177,2	121,1	128,8 (+ 186,6 студентов)
13	Республиканский комитет профсоюза работников пищевой и перерабатывающей промышленности					13,2
14	Республиканский комитет профсоюза работников связи	149	59	18	12,5	



15	Республиканский комитет профсоюза работников строительства и промстройматериалов	225	105	51,4	13,2	16
16	Республиканский комитет профсоюза работников текстильной, легкой, бумажной и смежных отраслей экономики, промышленности и сферы услуг	69	138	58,8	23,4	26,1
17	Центральный комитет профсоюза работников торговли, общественного питания, потребкооперации и других форм предпринимательства	444	366	98,3	31,8	29,9
18	Центральный комитет профсоюза работников транспорта и дорожного хозяйства	280	180	64,1	22	22
19	Республиканский комитет профсоюза работников энергетики и электротехнической промышленности	83	52	46	22,4	22
20	Республиканское профсоюзное объединение работников приборостроения, предпринимательства и туризма <sup>2</sup>					
21	Республиканский комитет профсоюза работников угольной промышленности <sup>3</sup>					
	<b>Всего по республике</b>	8688	7933	1604,7	729,3	704,1

*Источник: Отчет о деятельности Федерации профсоюзов Кыргызстана за период с 29 сентября 2005 по 23 июня 2010 года. Бишкек 2010 г. и личный опрос сотрудников отраслевых профсоюзов ФПК (2013).*

Как видно из вышеприведенной таблицы, сокращение количества членов профсоюзов наблюдается почти во всех отраслях. Однако, значительные сокращения членской базы произошли в следующих отраслях (по данным ФПК на 2010-2013 гг.):

- культура – 40%;
- угольная промышленность – 41%;
- местная промышленность и коммунально-бытовое обслуживание – 51%;
- электростанции и электротехническая промышленность – 52%;
- строительство и промстройматериалы – 68%;
- геология, геодезия и картография – 80%.

Значительное сокращение численности членов профсоюзов обусловлено и спадом производства, в результате чего происходили обвальные сокращения численности рабочих на предприятиях,

<sup>2</sup> Данное профсоюзное объединение отказалось предоставить данные

<sup>3</sup> В ходе опроса не удалось получить информацию





принудительные отпуска без содержания. Одновременно с этим уменьшилось и число членов профсоюзов. Объемы профсоюзных потерь во многом зависят от того, насколько разрушительными в той или иной сфере оказались эти процессы. Следует отметить, что значительное сокращение численности членов профсоюзов наблюдается в «производственных» профсоюзах.

Также, после приватизации вся торговля стала мелкооптовой. Каждый магазин, каждая торговая точка перешла в частную собственность. Но в профсоюзах их работники в большинстве своем не состоят.

Там где образовывались мелкие предприятия, зачастую профсоюзные комитеты не создавались. В этой связи отмечается низкая численность профсоюзных организаций в малых частных предприятиях, не создавались профсоюзы и на транснациональных и совместных предприятиях.

Одновременно с этим отмечаются и субъективные причины сокращения численности профсоюзов. Профсоюзное руководство обращало недостаточно внимание на работу, направленную на поддержание членства и его увеличение, занимаясь лишь вопросами администрирования профсоюзной собственности.

*К сожалению, не все отраслевые профсоюзы искали новый подход для реализации своих защитных функций, к психологической перестройке кадров, к их стилю и методам работы.* Сама Федерация профсоюзов в этих жизненно необходимых вопросах заняла позицию наблюдателя. Вследствие чего была ослаблена работа по оказанию методической и организационной помощи отраслевым профсоюзам и областным советам.

Лишь немногие работники понимают полезность профсоюза как института солидарной защиты интересов работников. Но это в значительной мере стало следствием ослабления мотивации работников, которые в сложившихся конкретных условиях в профсоюзах не видят для себя выгоды. Особенно это касается молодого поколения.

Членами профсоюза сегодня являются люди среднего и предпенсионного возраста. Практически нет притока молодых работников, разве что студенты вузов. На сегодняшний день увеличение численности первичных организаций является одной из острых проблем в деятельности профсоюзов. Необходимо отметить, что сами профсоюзы в последнее время признают серьезность проблемы численности.

Следует вместе с тем отметить, что, несмотря на это, профсоюзы все еще остаются самой массовой организацией. Однако анализируя данные опроса трудящихся о причинах их членства в профсоюзах, основной



причиной, по которой работники состоят в профсоюзе, является, прежде всего:

- «привычка» быть членом профсоюза, особенно для определенных возрастных групп;
- возможность получения материальной помощи, подарков к праздникам;
- и только затем следуют причины по осознанию необходимости коллективных действий при решении вопросов, касающихся условий труда.

Исходя из этого можно сделать вывод, что работники практически не используют для себя возможности профсоюзов в защите своих законных прав и интересов ввиду незнания основных целей и задач профсоюзов.

### ***Достижения в работе профсоюзов в увеличении численности***

К концу 90-х годов удалось приостановить отток из профсоюзов. В целом стабилизация численности и наметившиеся тенденции к увеличению имеют место благодаря определенным мероприятиям, которые проводят отраслевые комитеты.

Необходимо отметить, что ФПК практически не имеет выхода на первичные организации и основную роль в воссоздании первичных организаций играют отраслевые комитеты.

В свою очередь, отраслевые комитеты, относят привлечение рабочих в профсоюз в разряд основных направлений в их деятельности. Многие отраслевики к основным факторам стабилизации численности профсоюзов относят лидерские качества руководителей профсоюзов. К таким профсоюзам можно отнести:

- центральный комитет горно-металлургического профсоюза;
- центральный комитет профсоюза работников здравоохранения;
- республиканский комитет профсоюза работников строительства и промстройматериалов;
- республиканский комитет профсоюза работников текстильной, легкой, бумажной и смежных отраслей экономики, промышленности и сферы услуг.

Одним из основных условий по привлечению в профсоюз, по мнению отраслевых комитетов, должно явиться предоставление защитных функций.





### Глава 3. Правозащитная функция профсоюзов в КР

Статья 9 Закона КР «О профессиональных союзах» гласит, что профсоюзы защищают права своих членов на труд. Профсоюзы делают это через свои отделы правовой защиты. Так же ст. 14 Закона КР о профсоюзах позволяет для надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и охране труда профсоюзам создавать правовую и техническую инспекции труда, имеющие одинаковые права с государственной инспекцией труда и действующие согласно положениям, утверждаемым Федерацией профсоюзов Кыргызстана.

В правозащитной деятельности у Федерация профсоюзов КР есть немалые достижения.

Так, за 2013 год правовой и технической инспекциями труда Федерации профсоюзов Кыргызстана было выявлено 1 тыс. 336 нарушений трудового законодательства, поступило 1054 жалобы и заявления, было предоставлено около 5 тыс. консультаций по трудовому праву.

ФПК выдала 358 предписаний на устранение нарушений законодательства о труде, из них выполнено 330, восстановлены трудовые права у 567 человек, из них 76 восстановлены на работе.

Кроме вышеперечисленного, правовые и технические инспектора ФПК приняли участие в 79 делах в суде и 320 заседаниях, подготовили 134 исковых заявления.<sup>4</sup>

Это связано с целым комплексом причин. Перечислим лишь наиболее значимые из них:

- Как это ни странно звучит, Кыргызстан, по оценкам многих экспертов, имеет хорошее трудовое законодательство, однако часто нарушения трудового законодательства связаны с тем, что работодатели просто не знают, какие права есть у работников (например, организация маленькая и в штатном расписании не предусмотрено должности юриста).
- Нередки случаи, когда администрация прекрасно знает трудовое законодательство и, тем не менее, идет на его нарушение.
- Отсутствие в большинстве организаций и предприятий страны профсоюзов или других организаций, способных встать на защиту трудовых прав работников.

Основная часть обращений в профсоюзы за защитой трудовых прав была связана со следующими нарушениями:

- незаконные увольнения;

---

<sup>4</sup> Источник: Правовая инспекция



- невыплата заработной платы и пособий;
- отказ заключения трудового договора;
- перевод работников с бессрочных трудовых договоров на срочные;
- невыдача трудовых книжек.

Так же профсоюзы особое внимание уделяют защите прав трудящихся в неформальном секторе экономики. Проблемной зоной тут чаще всего становятся частные предприятия, в основном в сфере швейной промышленности, строительства и среди работников транспорта.

В этих секторах экономики не оформляются трудовые отношения, то есть не оформляется трудовой договор. Часть зарплаты выплачивается официально, большая часть – в конвертах. Такая ситуация лишает работника многих прав и социальных гарантий: отчислений страховых взносов для пенсионного обеспечения; в случае болезни больничный лист не оплачивается; трудовой отпуск не предоставляется; охрана труда не гарантирована; рабочий день не ограничен; сверхурочные не выплачиваются. Как признаются сами профсоюзы, «бороться за права трудящихся в неформальном секторе действительно тяжело, ведь чаще всего сами работники не обращаются за помощью». Это связано в первую очередь с тем, что работники неформального сектора не знают своих трудовых прав или знают, но готовы мириться с нарушениями.

### ***Право законодательной инициативы***

В марте 2012 года Правительство Кыргызской Республики разработало и представило общественности новую ультралиберальную редакцию Трудового кодекса КР, состоящего всего из 135 статей (в действующей редакции – более 400). В предложенном законопроекте *напрямую* исключены нормы, предусматривающие особенности регулирования труда женщин, лиц, не достигших совершеннолетнего возраста, инвалидов, надомников, работающих вахтовым методом и других категорий работников. В предложенной редакции законопроекта исключены нормы, которые по действующему законодательству запрещают увольнять работников по инициативе работодателя во время болезни, в период отпуска, беременных и женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, одиноких матерей, воспитывающих детей до 14 лет. В новом варианте Трудового кодекса не предусматриваются отпуска без содержания по желанию работника, а в случае сокращения штата работодатель не обязан предупреждать работника об увольнении.

Однако Федерация профсоюзов Кыргызстана и ее членские организации (отраслевые профсоюзы) выступили против данной инициативы Правительства, заявив, что предложенная редакция ТК ограничивает трудовые права работников и, подготовив свои возражения, вышли на







митинг. Особую роль в этой борьбе сыграл Горно-металлургический профсоюз Кыргызстана и его председатель Эльдар Таджибаев, который в дальнейшем был включен в комиссию по принятию нового Трудового кодекса.

Кроме этого профсоюзы Кыргызстана достигли следующих результатов в законотворческой и правозащитной деятельности:

- в 1991 году был принят Закон «Об индексации доходов и сбережений населения с учетом изменения цен на потребительские товары и услуги»;
- в 1993 году парламентом был принят Закон «О минимальном потребительском бюджете»;
- была трижды повышена минимальная заработная плата;
- в 2014 году инициирован проект Закона «Об индексации доходов населения»;
- в 2014 году подготовлено возражение по проекту закона КР о внесении изменений и дополнений в Закон «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных, труднодоступных зонах».

Так же профсоюзами в 2014 году инициированы внесения поправок и изменений в следующие законы (в данный момент на стадии обсуждения в ЖК КР):

- Закон «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию»;
- Закон «О государственном пенсионном страховании».

Кроме этого создан отдел в ФПК по правозащитной работе, благодаря чему борьба с необоснованными увольнениями работников налажена неплохо. К примеру, республиканский комитет профсоюза работников строительства и промстройматериалов за 2013-2014 годы добился единовременной выплаты компенсации за причинения вреда здоровью в результате несчастных случаев на производстве в общей сумме 9,5 млн. сом (включая дополнительные расходы – лечение, медикаменты и реабилитация).





## **Глава 4. Развитие социального диалога и социальная поддержка трудящихся**

### **4.1 Социальное партнерство в Кыргызстане; подписание и исполнение трехсторонних генеральных, отраслевых соглашений и коллективных договоров**

В 1991 году в Кыргызской Республике было заключено первое соглашение по социально-трудовым вопросам. Однако его подписали лишь Федерация профсоюзов и правительство, и в нем не участвовали работодатели ввиду отсутствия частных предпринимателей и их объединений, представляющих их интересы. Трехсторонние соглашения с участием представителей работодателей стали заключаться с 1997 года, сначала ежегодно, а затем начиная с 1998 года – раз в 2 года.

Правовая база социального партнерства появилась значительно позже. В 2003 году был принят закон «О социальном партнерстве в области трудовых отношений в Кыргызской Республике», а в 2004 году – закон «О коллективных договорах» и новая редакция Трудового кодекса, где был отведен специальный раздел вопросам социального партнерства. Эти законы можно оценить как неплохие, поскольку в них расписаны все основные элементы социального партнерства. В соответствии с Трудовым кодексом социальное партнерство в Кыргызстане осуществляется в формах:

- коллективных переговоров по подготовке проектов коллективных договоров, соглашений и их заключению;
- взаимных консультаций (переговоров) по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, обеспечения гарантий трудовых прав работников и совершенствования трудового законодательства;
- участия представителей работников и работодателей в досудебном разрешении трудовых споров.

Характерной чертой института социального партнерства Кыргызстана являются многоуровневые механизмы ведения переговоров между представителями работников, работодателей и правительства.

Согласно закону «О социальном партнерстве в области трудовых отношений в Кыргызской Республике» на республиканском уровне создана постоянно действующая трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, в которую входит по 9 человек от каждой стороны. Подобные комиссии формируются и на отраслевом, и территориальном уровнях, а также на уровне предприятий для заключения коллективного трудового договора.





В 2012 году заключено действующее Генеральное соглашение между Правительством, Федерацией профсоюзов и республиканскими объединениями работодателей на 2013-2015 годы. Оно состоит из 49 пунктов, объединенных в 7 разделах:

- I. Сфера развития экономики
- II. Регулирование оплаты труда и социального обеспечения
- III. Развитие рынка труда и содействие занятости населения
- IV. Защита трудовых прав, охрана труда
- V. Создание благоприятных условий для жизни работников и их семей
- VI. Развитие социального партнерства
- VII. Действие Генерального соглашения, контроль за его выполнением и ответственность Сторон

Впоследствии Федерация профсоюзов приняла план мероприятий по реализации данного соглашения из 25 пунктов, в котором определены сроки реализации и исполнители.

***Выполнение обязательств, взятых сторонами при подписании соглашений и коллективных договоров***

Прошло более 10 лет с тех пор, как было заключено первое трехстороннее соглашение. Каков результат внедрения социального партнерства в Кыргызстане? Ниже приводится динамика изменения охвата профсоюзных организаций коллективными договорами за период с 2005 по 2012 гг.

**Таблица 2. Количество заключенных коллективных договоров и тарифных соглашений**

	Заключенные коллективные договоры		Заключенные тарифные соглашения (количество)
	Количество	Охват профсоюзных организаций коллективными договорами, % от общего количества профсоюзов	
2005	6186	81,9	1786
2006	7146	85,5	1687
2007	6730	75,1	1892
2008	5619	84,5	2000
2009	4679	60,3	1994
2010	7073	90,1	2991

*Таблица составлена по данным [www.ilo.org](http://www.ilo.org) и [www.fpk.kg](http://www.fpk.kg)*



Надо сказать, что Федерация профсоюзов Кыргызстана свою деятельность в сфере социального партнерства оценивает как весьма успешную. По ее данным, около 90% членов профсоюза охвачено коллективными трудовыми договорами. Доля невыполненных обязательств, как они утверждают в своих отчетах, составляет лишь 4-5%. Однако при внимательном изучении обнаруживается, что институт социального партнерства в Кыргызстане существует во многом формально и не стал пока еще подлинным инструментом достижения общественного согласия.

### ***Недостатки в работе профсоюзов КР в части социального диалога***

Исходя из представленной выше таблицы, высокий процент выполнения обязательств, зафиксированных в коллективных договорах, объясняется преобладанием в них нечетких формулировок, позволяющих трактовать по-разному. В трехстороннем соглашении, заключенном 2012 году, есть пункт, в котором говорится: «обеспечить поэтапное повышение заработной платы работников бюджетной сферы. Здесь конкретно не указывается, что означает слово «поэтапно» – идет ли речь о поэтапном повышении в тот период, на который составляется соглашение, или о поэтапном повышении ее независимо от срока соглашения. Поэтому любое повышение заработной платы дает возможность считать, что этот пункт выполнен.

Поскольку договоренности не выполняются, многие требования профсоюзов «кочуют» из соглашений в соглашения. В соглашении 2012 года есть пункт: «обеспечить повышение уровня минимальной заработной платы до уровня прожиточного минимума». Другими словами, этот пункт фигурировал в ряде соглашений, заключенных ранее. Так, например, в соглашении, подписанном еще в 2009 году, он был сформулирован словами: «поэтапно повышать размер минимальной заработной платы с целью доведения его до размера прожиточного минимума».

В соглашения часто включаются пункты, которые стороны обязаны выполнить и без них. Так, соглашение 2012 года начинается с пункта «1. Обеспечить реализацию программ развития приоритетных отраслей экономики, программ развития регионов, программы мер по сокращению доли неформальной экономики». Анализируя все соглашения, заключенные с 1998 года, мы убедились, что количество таких обтекаемых формулировок и пунктов, повторяющих содержания других документов, составляет 70-80% соглашения.

Социальное партнерство в Кыргызстане далеко от совершенства. Население, особенно молодежь, в бизнесе видит богатство, нажитое нечестным путем, и враждебную силу, с которой следует бороться не за столом переговоров, а силой.





Есть несколько причин, которые мешают развитию социального партнерства. Некоторые из них носят фундаментальный характер.

Во-первых, институт социального партнерства не может получить полноценное развитие по той простой причине, что в Кыргызстане нет достаточных объективных предпосылок. На Западе он возник естественным путем в ходе продолжительной борьбы между трудом и капиталом. Реальный конфликт между работниками и работодателями, доходивший временами до разрушительных забастовок, заставил стороны сесть за стол переговоров и искать взаимоприемлемые пути решения проблем. Что касается Кыргызстана, то рыночная экономика только зарождается. Агенты трудовых отношений не успели окончательно оформиться и в достаточной мере переструктурироваться. Работники до сих пор противопоставляют себя не работодателям, а государству, и в этом противопоставлении часто работники и работодатели, как ни парадоксально, выступают как единая сила. Поэтому социальное партнерство, искусственно насажденное сверху, лишено внутренней движущей силы.

Во-вторых, развитию института социального партнерства мешает узкий размер рынка труда. По данным Интегрированного обследования домашних хозяйств за 2012 год, численность работающих по найму составляет лишь 57,2%. Причем почти их половина, т.е. 26% всех работающих – работающие по найму у отдельных граждан, т.е. они работают либо по устной договоренности, либо в лучшем случае – по гражданскому договору. Следовательно, по найму работают лишь 31,2%. Это еще не все. Часть из этих работников занята в малых и средних предприятиях, где, как правило, нет профсоюзов. Отсюда получается, лишь малая часть занятых охвачена социальным партнерством, хотя профсоюзы утверждают иное. Для справедливости надо отметить, в случаях, если нет работодателя, т.е. человек самозанят, профсоюзы стараются заключать двухсторонние договоры с представителями государственной власти или органами местного самоуправления. Однако это не партнерство в классическом понимании. Под социальным партнерством подразумевается, прежде всего, отношение работника с работодателем.

В-третьих, одним из препятствий развитию социального партнерства является недостаточная степень организованности работодателей и низкая их социальная ответственность. В Кыргызстане существует множество объединений предпринимателей, и нет единой организации, которая могла бы представить интересы всех предпринимателей в трехсторонних переговорах. Национальная конфедерация работодателей, которая часто участвует в них, объединяет лишь предпринимательские структуры на рынке «Дордой». Поэтому возникает необходимость привлечь в переговорные процессы другие объединения, однако они под различным предлогом отказываются от этого. В частности, как нам известно, трехстороннее





соглашение 2009 года не подписали такие крупные объединения как Международный деловой совет и Союз предпринимателей Кыргызстана, которые представляют интересы большинства крупных предприятий Кыргызстана.

За рубежом предпринимательские организации возникали главным образом для консультации и выработки единых позиций по социально-трудовым вопросам, для сотрудничества в области тарифной политики. В Кыргызстане же они создаются для переговоров с правительством для получения налоговых и иных преференций, для лоббирования нужных им решений. Наши предприниматели склонны перекладывать решение социальных вопросов на плечи государства. В свою очередь работники также противопоставляют себя не работодателям, а государству, и в этом противопоставлении, как ни парадоксально, они часто выступают вместе с предпринимателем как единая сила.

Наконец, в-четвертых, в социальном партнерстве отражается слабость профсоюзных организаций.

#### **4.2. Фонд оздоровление трудящихся: статус и финансирование**

Оздоровление застрахованных лиц и членов семей, находящихся на их иждивении, являлось частью системы государственного социального страхования. Для этих целей в 1993 году в состав Социального фонда Кыргызской Республики был введен Фонд социального страхования (ФСС). Ставка тарифа в указанный фонд составляла 1 процент. Из средств ФСС также финансировались выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам застрахованных лиц.

Законом Кыргызской Республики от 30 июня 2005 года №86 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном страховании» и Законом Кыргызской Республики №87 «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» из системы государственного социального страхования исключена уплата страховых взносов в ФСС, и источником финансирования всех мероприятий, ранее финансируемых из ФОТ, был определен республиканский бюджет (по настоянию МВФ).

В связи с нагрузкой на республиканский бюджет Министерство финансов Кыргызской Республики и Федерация профсоюзов Кыргызстана вышли с инициативой о возврате финансирования мероприятий по оздоровлению трудящихся и членов их семей из средств работодателей, направляемых на государственное социальное страхование работников. В связи с чем, с 1 июля 2009 года в составе счетов Социального фонда Кыргызской Республики был открыт счет Фонда оздоровления трудящихся (ФОТ) и установлен тариф страховых взносов для работодателей и





индивидуальных предпринимателей в размере 0,25 процента. В соответствии с постановлением Временного Правительства Кыргызской Республики от 27.05.2010 г. №58 уполномоченным органом по распределению средств ФОТ определена Федерация профсоюзов Кыргызстана (ФПК).

В 2012 году Правительство КР предложило упразднить ФОТ, обосновав это тем, что Закон «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» вступает в противоречие с Законом «Об основных принципах бюджетного права в КР». А именно, согласно ему создание внебюджетных фондов запрещено, за исключением Социального Фонда, ФОМС и фондов, формируемых за счет добровольных взносов. ФОТ ни к одному из предусмотренных законом исключений не относится. Однако этого так и не произошло.

В соответствии с законодательством КР, Фонд социального страхования входил ранее, а Фонд оздоровления трудящихся входит сегодня в состав единого Социального Фонда КР. Фонд оздоровления трудящихся не является автономным, самоуправляющимся внебюджетным Фондом.

В соответствии с Законом КР «О бюджете Социального фонда КР на 2013 год и прогнозе на 2014- 2015 гг.», Фонд оздоровления трудящихся имеет следующий бюджет.

Фактически выделяемые Социальным фондом средства Федерацией профсоюзов распределяются следующим образом:<sup>5</sup>

- санаторно-курортное лечение и отдых – 65%;
- содержание санаториев-профилакториев – 5%;
- содержание детских оздоровительных центров – 27%;
- административные расходы – 3%.

В то же время, согласно отчету Счетной палаты Кыргызской Республики о результатах аудита правильности и эффективности использования Федерацией профсоюзов Кыргызстана бюджетных средств, выделенных на оздоровление трудящихся и членов их семей за период с 01.10.2011 г. по 01.10.2013 г., административные расходы в размере 3% составили 9908,3 тыс. сом., из них на содержание штата технических инспекторов и бухгалтеров ФПК, республиканских и областных комитетов профсоюзов, не имеющих отношение к Фонду оздоровления трудящихся, израсходовано 6189,1 тыс. сом.

Ниже представлен бюджет ФПК за последние три года.

---

<sup>5</sup> [www.esep.kg](http://www.esep.kg)





**Таблица 3. Бюджет Фонда оздоровления трудящихся (тыс. сом.)**

	<b>Бюджет на 2013 г.</b>	<b>Прогноз бюджета на 2014 г.</b>	<b>Прогноз бюджета на 2015 г.</b>
<b>Страховые взносы, в том числе:</b>	<b>190 665,1</b>	<b>214 210,0</b>	<b>238 460,0</b>
Страховые взносы промышленных и других предприятий и организаций	119705,1	138 810,0	163 060,0
Страховые взносы бюджетных организаций	58 490,0	62 470,00	62 470,00
Страховые взносы организованного сектора сельского хозяйства	390,00	390,00	390,00
Страховые взносы фермерских, крестьянских хозяйств	1550,00	1550,00	1550,00
Страховые взносы занятых индивидуальной трудовой деятельностью	80,00	90,00	90,00
Страховые взносы организаций по льготным тарифам	100,00	100,00	100,00
Поступление задолженности по страховым взносам прошлых лет	10 350,00	10 800,00	10 800,00
<b>Всего расходов, в том числе:</b>	<b>190 665,1</b>	<b>214 210,0</b>	<b>238 460,0</b>
Санаторно-курортное лечение и отдых	123 932,3	139 236,5	154 999,0
Оздоровление в санаториях – профилакториях	9 533,3	10 710,5	11 923,0
Оздоровление в детских оздоровительных центрах	51 479,6	57 836,7	64 384,2
Организационно-административные расходы	5 719,9	6 426,3	7 153,8
<b>Остаток средств</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

*Источник: www.sf.kg*

Также из средств ФОТ, перечисленных на оздоровление трудящихся в домах отдыха, санаториях и пансионатах, 11 643 400 сом. перечислены на содержание аппарата Федерации профсоюзов Кыргызстана и управления Кыргызкурорттуризма. Учитывая, что финансы, перечисляемые Социальным фондом в адрес ФПК, являются целевыми и не должны расходоваться ни на что, кроме как, на оздоровление трудящихся, расходование средств на содержание аппарата ФПК является грубым нарушением законодательства КР.





Так же в ходе проведенного аудита было установлено, что в санатории «Жеты-Огуз» на 60,7 тыс. сомов вместо лиц, указанных в путевках, фактически отдыхали другие лица; установлены факты неравномерного распределения детских путевок Республиканским комитетом профсоюза работников энергетики и электротехнической промышленности между предприятиями и организациями.

Из вышеперечисленного в данном параграфе можно сделать вывод о непрозрачности политики Федерации профсоюзов в сфере использования средств Фонда оздоровления трудящихся и распределения путевок между работниками. ФПК не объясняют сам процесс отбора трудящихся, которым выделяются путевки, нет критериев их отбора. Все это создает возможности для появления коррупционных схем при распределении средств Фонда оздоровления трудящихся.





## Глава 5. Анализ тенденций с созданием «независимых» профсоюзов

Ввиду низкой эффективности работы Федерации профсоюзов КР, в стране в начале прошедшего десятилетия начались попытки создания «альтернативных» профсоюзов. Такие попытки предпринимались в ГАО «Кыргыз темир жолу», АО «Дастан», ГАО «Кыргызтелеком». Профкомы Карабалтинского горнорудного комбината, ГАО «Кыргызгаз» и завода имени Ленина объявили о создании Объединения независимых профсоюзов. Однако деятельность независимых профсоюзов во второй половине первого десятилетия нынешнего века заметно снизилась. Тем не менее, попытки выделения профсоюзов в самостоятельную организацию не прекращаются.

В 2009-году был зарегистрирован в Министерстве юстиции Профсоюз учителей, позиционирующий себя как независимая от Федерации профсоюзов организация. Эта организация заявила о том, что она первой подняла вопрос о невыплатах различных надбавок учителям. Республиканский комитет образования при ФПК делал аналогичные заявления. До настоящего времени не удается выяснить, кто именно был инициатором решения вопроса о выплатах надбавок к заработной плате учителям.

В 2011 году в ОАО Северэлектро профсоюз, входящий в структуру ФПК вышел из состава и образовал профсоюз «Северэлектропрофсоюзы». Это было связано в первую очередь с отсутствием активности отраслевого профсоюза энергетиков. На данный момент в Северэлектропрофсоюзы входит более 90% работников ОАО Северэлектро.

Из интервью с работниками-членами профсоюза  
ОАО «Северэлектропрофсоюзы»:

*«Я доволен работой нового профсоюза. Мы стали получать больше путевок. Так же с недавнего времени наш профсоюз стал выдавать беспроцентные ссуды для нуждающихся работников. Размер ссуды 30 – 50 тысяч сомов»*

*«Данный профсоюз занимается только сбором денег. В новом профсоюзе состоят более 2500 человек. Средняя заработная плата составляет 10 – 15 тысяч сомов. Мы оплачиваем членский взнос в размере 1%. Вы можете сами посчитать сколько денег капает ежемесячно в новый профсоюз»*

*«Я еще ни разу не слышал, что с момента создания нового профсоюза он смог кого-то защитить от увольнения или восстановить незаконно уволенного работника в должности. У этого профсоюза даже нет своего юриста»*





В 2012 году был создан профсоюз работников СМИ, основное финансирование которого составляли гранты. Стоит отметить, что это единственный «альтернативный» профсоюз, который своей основной функцией ставит правозащитную, активно выступает в судах с защитой профессиональных и трудовых прав журналистов. Однако по каким-либо причинам журналисты и другие работники СМИ не спешат вступать в ряды данного профсоюза, ограничиваясь лишь разовой помощью.

В 2013 году было объявлено о создании Конфедерации свободных профсоюзов, выступающей как альтернатива Федерации профсоюзов Кыргызстана. С момента создания Конфедерация в основном занималась публичными нападениями и критикой в адрес Федерации профсоюзов и обвиняла руководство Федерации в коррупции. Однако никаких доказательств они не продемонстрировали. К сожалению, ни одно из проводимых ими мероприятий (пресс – конференции, тренинги) не было направлено на защиту прав трудящихся. Их лозунги, такие как решения жилищных вопросов, Сингапурское чудо и т.д. больше соответствует лозунгам политических партий.

Из вышеизложенного следует сделать вывод, что деятельность «альтернативных» профсоюзов имеет ряд трудностей:

1. Не все «альтернативные» профсоюзы в полной мере понимают суть профсоюзной работы, и поэтому занимаются всем, но не защитой трудящихся.
2. Отсутствие профессиональных профсоюзных кадров. Большинство сотрудников «альтернативных профсоюзов» – молодежь, не имеющая понятий о сути профсоюзной работы и соответствующего опыта.
3. Отсутствие должного финансирования. Альтернативные профсоюзы в основном финансируются за счет зарубежных грантов, что говорит об их ангажированности.
4. Не редко «альтернативные» профсоюзы становятся инструментом политики или зарабатывания денег (профсоюз как бизнес).





## Заключение

В заключении мы разработали несколько рекомендаций для профсоюзов и государства по улучшению деятельности профсоюзных организаций страны.

Так же хотелось бы выделить отдельным пунктом ряд рекомендаций для **Жогорку Кенеша и Правительства КР**:

1. Внести изменения в нормативно-правовые акты о профсоюзах, касающиеся трудовых прав неформально занятых работников:
  - внести изменения в Закон КР о профсоюзах, позволяющие профсоюзам самостоятельно определять свое членство и структуру и предусматривающие возможность принимать в членство занятых, вне зависимости от их принадлежности к какому либо предприятию;
  - внести изменения в следующие законодательные акты о труде для регулирования труда неформально занятых с целью уровнять трудовые права неформальных работников с правами «обычных» работников :
    - Трудовой кодекс КР № от 4 августа 2004 года № 106;
    - Закон КР «О профессиональных союзах» от 16 октября 1998 года №130;
    - Закон КР «О коллективных договорах» от 21 августа 2004 года №164.
2. Усилить работу по продвижению социального диалога:
  - конкретизировать пункты генерального и отраслевых соглашений и коллективных договоров касательно обязанностей профсоюзов, работодателей и государства по защите прав работников и развитию социального партнерства;
  - привлекать широкий круг членов профсоюзов и общественности к разработке рекомендаций к текстам соглашений и коллективных договоров.
3. Имплементировать и продвигать международные трудовые стандарты и конвенции МОТ И ООН:
  - распространять информацию о конвенциях МОТ и ООН и механизмах международной защиты трудовых прав;
  - внести изменения и дополнения в законодательные акты КР, в соответствии с конвенциями и стандартами МОТ.
4. Создать в ЖК КР комитет по труду, который будет заниматься разработкой политики в сфере труда и продвигать интересы трудящихся совместно с профсоюзами.





**Профсоюзам Кыргызстана** необходимо улучшать свою работу по решению тех задач и функций, для достижения которых они были созданы, а именно:

1. Улучшение информированности населения о текущей деятельности профсоюзов и достигнутых результатах для создания положительного образа профсоюза в глазах общественности:
  - регулярные выступления представителей профсоюзов в СМИ;
  - предоставление общественности полного ежегодного отчета о деятельности профсоюзов;
  - создание социальных роликов о достижениях профсоюзов;
  - привлечение журналистов на различные мероприятия профсоюзов;
  - подготовка и публикация «экспертных» статей от имени профсоюзов (вопросы-ответы).
2. «Омолождение» кадров профсоюзов:
  - подготовка и привлечение молодых кадров в деятельность профсоюзов;
  - создание реально действующих и способных принимать участие в процессе принятия решений молодежных советов в отраслевых профсоюзах;
  - включение молодых профсоюзных активистов в члены коллегиальных органов профсоюзов (президиумы, советы, комиссии);
  - участие молодых профсоюзных активистов в мероприятиях профсоюзов на различных уровнях.
3. Увеличение прозрачности управления собственностью и расходованием финансов профсоюзов:
  - публикация ежеквартального отчета о бюджете профсоюза;
  - проведение ежегодного независимого аудита;
  - предоставление информации о бюджете и собственности профсоюзов по запросу членов профсоюза или третьих лиц касательно расходов средств, выделяемых из государственного бюджета (Фонд оздоровления трудящихся);
  - сдача в аренду профсоюзного имущества (пансионаты, дома отдыха, санатории, гостиницы, например, гостиница «Достук») и передача его в управление частным компаниям. Таким образом не только повысится экономическая целесообразность, но и деятельность профсоюзов сменит свой вектор от управления собственности к защите прав и интересов членов профсоюза и социальный диалог.
4. Внесение изменений в нормативно-правовые акты о профсоюзах:
  - лоббирование внесения изменений в Закон КР о профсоюзах, позволяющих профсоюзам самостоятельно определять свое членство и структуру и предусматривающих возможность принимать в членство



занятым, вне зависимости от их принадлежности к какому либо предприятию;

- лоббирование внесения изменений в законодательные акты о труде для регулирования труда неформально занятым.
5. Повышение квалификации работников и активистов профсоюзов через их обучение (тренинги, семинары):
- регулярное проведение обучения для повышения квалификации работников и активистов;
  - участие молодых активистов и работников в международных форумах, встречах по вопросам улучшения работы профсоюзов и защиты прав трудящихся;
  - проведение мероприятий по обмену опытом с успешными профсоюзами других стран и глобальными профсоюзами.
6. Улучшение усилий профсоюзов по защите прав работников неформального сектора:
- изменение структуры ФПК через объединение малочисленных, «родственных» отраслевых профсоюзов в более крупные;
  - создание профсоюзов в неформальном секторе экономики (по отраслевой принадлежности) и вовлечение в них новых членов;
  - внесение изменений в уставы существующих профсоюзов и предусмотрение в них возможности для вступления лиц, занятых в неформальном секторе;
  - подписание и исполнение соглашений между профсоюзами и государственными органами по защите лиц, занятых в неформальном секторе.
7. Усиление работы профсоюзов по продвижению социального диалога:
- конкретизация пунктов генерального и отраслевых соглашений и коллективных договоров касательно обязанностей профсоюзов, работодателей и государства по защите прав работников и развитию социального партнерства;
  - привлечение широкого круга членов профсоюзов и общественности к разработке рекомендаций к текстам соглашений и коллективных договоров.
8. Рекомендации касательно структуры и внутренней работы профсоюзов
- создание электронной базы данных членов профсоюзов на каждом предприятии, отрасли и на республиканском уровне;
  - слияние и объединение смежных отраслевых профсоюзов (сокращение числа отраслевых профсоюзов минимум в два раза).
9. Имплементация и продвижение международных трудовых стандартов и конвенций МОТ и ООН:
- распространение информации о конвенциях МОТ и ООН и механизмах международной защиты трудовых прав;





- внесение изменений и дополнений в законодательные акты КР в соответствии с конвенциями и стандартами МОТ;
- тесное сотрудничество с национальным офисом МОТ и региональными офисами глобальных профсоюзов.



## **Список использованной литературы**

1. История профсоюзного движения за рубежом. Конец XVIII в. – 1945 г. – М.: Профиздат, 1990.
2. Лучшие практики профсоюзных организаций СНГ. Завершающий отчет из международного научно-исследовательского проекта «Профсоюзы в постсоциалистическом обществе: преодоление государственного социалистического наследства». Институт сравнительных исследований трудовых отношений. Москва 2007.
3. Отчет о деятельности горно-металлургического профсоюза Кыргызстана. Бишкек 2014
4. Отчет о деятельности Федерации профсоюзов Кыргызстана за период с 29 сентября 2005 по 23 июня 2010 года. Бишкек 2010.
5. Охрана труда в Кыргызской Республике. Национальный обзор МОТ
6. Оценка системы социальной помощи в Кыргызской Республике: необходимость в контексте расширения занятости и искоренения бедности. МОТ 2006.
7. Постсоветские профсоюзы. Козина Ирина.
8. Правовые основы деятельности профессиональных союзов. Карынов Ч.К., Самудинов У.М. Бишкек 2014.
9. Правовое регулирование социального партнерства в КР. Карынов Ч.К., Самудинов У.М. Бишкек 2014.
10. Рынок труда Кыргызстана. Сапар Орозбаков. Бишкек 2014.
11. Социальное партнерство в сфере труда. Карынов Ч.К. Бишкек 2012.
12. Трудовое право КР. Раманкулов К. С. Бишкек 2003.

### **Информационные ресурсы в Интернете**

13. [www.gov.kg](http://www.gov.kg) – Сайт Правительства КР
14. [www.stat.kg](http://www.stat.kg) – Сайт Национального статистического комитета КР
15. [www.mz.kg](http://www.mz.kg) – Сайт Министерства труда, молодежи и занятости КР
16. [www.ilo.org](http://www.ilo.org) – Сайт Международной организации труда
17. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) – Сайт Всемирного банка
18. [www.fpk.kg](http://www.fpk.kg) – Сайт Федерации профсоюзов Кыргызстана
19. [www.ed-union.kg](http://www.ed-union.kg) – Сайт Центрального комитета профсоюза работников образования и науки

