



address: 720010, 39 Umetalieva str., Bishkek  
mail: lc.adilet@gmail.com  
tel.: +996 (312) 39-22-96  
tel./fax: +996 (312) 65-35-13

**ADILET**  
ПРАВОВАЯ КЛИНИКА

адрес: 720010, г. Бишкек, ул. Уметалиева, 39  
почта: lc.adilet@gmail.com  
тел.: +996 (312) 39-22-96  
тел./факс: +996 (312) 65-35-13

## **АНАЛИЗ**

# **проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О профессиональных союзах»**

**(опубликован на официальном сайте Жогорку Кенеша Кыргызской  
Республики на общественное обсуждение**

**<http://kenesh.kg/ru/article/show/11213/na-obshtestvennoe-obsuzhdenie-s-11-oktyabrya-2023-goda-vinositsya-proekt-zakona-o-vnesenii-izmeneniy-v-zakon-kirgizskoy-respubliki-o-professionalnyih-soyuzah> 11 октября 2023 года)**

**г. Бишкек, 18 октября 2023 года**

Настоящий анализ открыт для государственных, правоохранительных, судебных органов, органов местного самоуправления, международных, неправительственных, правозащитных организаций, СМИ, гражданских активистов, практикующих юристов, студентов учебных заведений, а также всех иных заинтересованных лиц.

В связи с высокой важностью положений проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О профессиональных союзах», а также во избежание некорректного цитирования, способного привести к неверному пониманию содержания настоящей работы, при использовании анализа следует указывать ссылку на ОФ «Правовая Клиника «Адилет» (<http://www.adilet.kg/>).

11 октября 2023 года на сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики был опубликован проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О профессиональных союзах» (регистрация № 6-12749/23 11.10.2023 года).

Общественным фондом «Правовая Клиника «Адилет» была проведена правовая экспертиза вышеуказанного проекта Закона.

## **I. Введение**

Согласно справке-обоснования проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О профессиональных союзах» разработан в целях реализации нормы, указанной в пункте 4 статьи 8 Конституции Кыргызской Республики «Политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения обеспечивают прозрачность своей финансовой и хозяйственной деятельности».

Проект Закона направлен на обеспечение независимости профсоюзов Кыргызской Республики в рамках законодательства, защиту прав и интересов других членов профсоюза в использовании их имущества и денежных средств, а также повышение ответственности лиц, входящих в состав его органов управления в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

## **II. Общие положения**

**1.** Проект Закона вступает в противоречие с нормами Конституции, международных договоров, ратифицированных Кыргызской Республикой, и Гражданского кодекса Кыргызской Республики относительно процедур приватизации, права собственности и права отчуждения.

**2.** Нивелируются гарантии свободы деятельности профсоюзных организаций, не допускающие вмешательство государственных органов (статья 3 Конвенции МОТ №87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию» (1948) (вступила в силу в отношении Кыргызской Республики с 31 марта 1992 года).

### III. Правовая экспертиза.

1. Пунктом 1 статьи 1 проекта Закона предлагается статью 4 Закона КР «О профсоюзных организациях» изложить в следующей редакции:

*«Статья 4. Независимость профсоюзов*

*Профсоюзы независимы в своей деятельности и подчиняются только законодательству Кыргызской Республики. Они не подотчетны и не подконтрольны органам государственной власти, работодателям, политическим партиям и другим общественным объединениям.*

*Запрещается всякое вмешательство, способное ограничить права профсоюзов или воспрепятствовать осуществлению их уставной деятельности, за исключением ситуаций, когда члены профсоюза, не доверяя профсоюзу, обращаются к государственным органам для проверки экономической и юридической составляющей, с целью получения правовой оценки и при необходимости применения мер, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.».*

Следует отметить, что свобода ассоциации предполагает уважение право работников свободно и добровольно создавать организации и вступать в них по своему выбору. Эти организации имеют право осуществлять свою деятельность на полной свободе и без вмешательства. Работодатели не должны вмешиваться в решения работников об объединении или дискриминировать как тех работников, которые решили объединиться, так и тех, кто действует в качестве их представителей. Государство не должно вмешиваться в право рабочих или работодателей на создание ассоциаций.

Право на объединение в профсоюзы и свобода объединения, гарантированные Конституцией РФ и международными правовыми актами, предполагают самостоятельность профсоюзов в их внутренней деятельности.

Данные правовые позиции заложены в международных договорах, ратифицированных Кыргызской Республикой.

Так, свобода ассоциаций и право на создание профсоюзов на международном уровне закреплена в Конвенции МОТ №87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию» (1948) (вступила в силу в отношении Кыргызской Республики с 31 марта 1992 года) устанавливает право всех трудящихся и предпринимателей создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации,<sup>1</sup> а также определяет ряд гарантий свободы деятельности таких организаций без какого-либо вмешательства со стороны государственных властей.

---

<sup>1</sup> Термин "**организация**", используемый в Конвенции, - означает всякую организацию работников или работодателей, имеющую целью обеспечение и защиту интересов работников или работодателей. Статья 10 Конвенции МОТ «О свободе ассоциации и защите права на организацию» 1948 года, № 87

В статье 3 вышеуказанной Конвенции установлено, что государственные власти воздерживаются от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению.

Другая Конвенция МОТ №98 «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров» (1949) (вступила в силу в отношении Кыргызской Республики с 31 марта 1992 года) предоставляет защиту против дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы профсоюзного объединения, защиту организаций трудящихся и предпринимателей против вмешательства в дела друг друга, а также определяет меры с целью поощрения и развития коллективных переговоров.

Обе Конвенции МОТ №87 и №98 гарантируют права работников на объединения в профсоюзы. К тому же часть 2 статьи 1 Конвенции МОТ №98 определяет случаи, когда применяется защита против дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы профсоюзного объединения.

Вместе с тем, под вмешательством в деятельность профсоюзов могут пониматься действия, имеющие своей целью способствовать учреждению организаций работников под господством работодателей или организаций работодателей, или поддерживать организации работников путем финансирования или другим путем с целью поставить такие организации под контроль работодателей или организаций работодателей.<sup>2</sup>

В соответствии со статьей 8 Конституции КР «*в Кыргызской Республике могут создаваться профессиональные союзы и другие общественные объединения для реализации и защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина*». **Принцип обеспечения права работников и работодателей на объединение для защиты своих прав и интересов** закреплён также в статье 2 Трудового Кодекса КР, а также в статьях 1 и 2 Закона КР «О профессиональных союзах» от 16 октября 1998 года.

*Однако, предлагаемая проектом Закона редакция статьи 4 Закона КР «О профессиональных союзах», устанавливающая вмешательство в случаях возникновения ситуаций, когда члены профсоюза, не доверяя профсоюзу, обращаются к государственным органам для проверки экономической и юридической составляющей, с целью получения правовой оценки и при необходимости применения мер, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, полностью нивелирует вышеуказанные положения международных договоров, запрещающие вмешательство государственных органов в деятельность профсоюзов.*

Аналогичные замечания и по пункту 2 статьи 1 проекта Закона, предлагающим установить вмешательство государственных органов в деятельность профсоюзов.

---

<sup>2</sup> п. 2 статьи 2 Конвенции МОТ «О применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров» № 98

Более того в соответствии с требованиями Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» использование бланкетной отсылки в предлагаемой редакции статьи 4 Закона «О профессиональных союзах» на законодательство Кыргызской Республики запрещается. При этом в данном случае необходимо проанализировать отрасль законодательства и указать сферу регулирования законодательства либо исключить слова «в соответствии с законодательством Кыргызской Республики».

Аналогичное замечание по предлагаемой пунктом 3 проекта Закона редакции статьи 25 Закона КР «О профессиональных союзах», устанавливающей ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

2. Пунктом 2 статьи 1 проекта Закона статью 21 предлагается дополнить абзацем вторым следующего содержания:

*«Запрещается неправомерное использование имущества профсоюзов, принадлежащего им на основании права собственности. Принцип неприкосновенности собственности профсоюза подразумевает его невозможность приватизации и отчуждения. В случае возникновения подозрений, что имущество профсоюза используется не по назначению или было приватизировано (отчуждено), государственные органы обладают полномочиями для вмешательства и применения соответствующих правовых мер с целью защиты прав и интересов других членов профсоюза.»*

Во-первых следует отметить, что предлагаемая редакция статьи 21 противоречит статье 15 Конституции Кыргызской Республики, устанавливающей, что в Кыргызской Республике в равной степени признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, собственность неприкосновенна.

Понятие и содержание права собственности установлены в статье 222 Гражданского кодекса Кыргызской Республики, в частности *собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие законодательству и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, свои полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться имуществом иным образом.*

**Таким образом, установление запрета на отчуждение имущества, которое находится в собственности профсоюза противоречит нормам Конституции Кыргызской Республики и Гражданского кодекса.**

Во вторых, следует отметить, что в соответствии со статьей 224 Гражданского кодекса *в собственности негосударственных юридических лиц может находиться*

*любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которые в соответствии с законом не могут принадлежать гражданам или негосударственным юридическим лицам.*

*Коммерческие и некоммерческие организации, кроме государственных и муниципальных предприятий, а также учреждений, финансируемых собственником, являются собственниками имущества, переданного им в качестве вкладов, взносов их учредителями (участниками, членами), а также имущества, приобретенного этими юридическими лицами по иным основаниям.*

*Общественные объединения, религиозные организации и иные общественные фонды являются собственниками приобретенного ими имущества и могут использовать его лишь для достижения целей, предусмотренных их учредительными документами. Учредители (участники, члены) этих организаций утрачивают право на имущество, переданное ими в собственность соответствующей организации. В случае ликвидации такой организации ее имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, используется в целях, указанных в ее учредительных документах.*

Таким образом, собственность профсоюзов, являющихся некоммерческими организациями, **не является государственной собственностью, и соответственно не может быть приватизирована**, так как согласно статье 229 Гражданского кодекса Кыргызской Республики только *имущество, находящееся в государственной собственности, может быть передано в частную собственность путем его приватизации.*

Кроме того, в целях исключения коррупционных составляющих в законе, важно воздержаться от применения в проекте Закона расплывчатых формулировок, оценочных позиций и дискреционных положений, таких как *«за исключением ситуаций, когда члены профсоюза, не доверяя профсоюзу,», «в случае возникновения подозрений,».*

## **ВЫВОДЫ:**

Проект Закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О профессиональных союзах» требует тщательной доработки ввиду противоречий с нормами Конституции Кыргызской Республики, международных договоров, ратифицированных в установленном порядке Кыргызской Республикой, а также Гражданского кодекса Кыргызской Республики.

Несмотря на обязательство Кыргызстана совершенствовать законодательство КР о профессиональных союзах, представленный законопроект ужесточает существующий закон, ухудшает положение профсоюзных организаций, путем установления вмешательства государства в деятельность профсоюзов.