

ПРОФСОЮЗЫ В КАЗАХСТАНЕ

проблемы и возможности

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

ФОНД ИМЕНИ ФРИДРИХА ЭБЕРТА

Муслим Хасенов

Профсоюзы в Казахстане:
проблемы и возможности

Аналитический документ

Нур-Султан 2021

Мнения, выраженные в настоящем документе, являются мнениями автора и не обязательно отражают мнения Фонда им. Фридриха Эберта.

Содержание

Об авторе	
Абстракт	5
ВВЕДЕНИЕ	9
1. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРОФСОЮЗНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КАЗАХСТАНЕ	10
1.1. История, состояние и проблемы профсоюзного движения Казахстана	14
1.2. Анализ проведенных реформ регулирования профсоюзной деятельности в Казахстане	20
1.3. Международная оценка профсоюзного регулирования и деятельности профсоюзов в Казахстане	29
2. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОФСОЮЗОВ В КАЗАХСТАНЕ	35
2.1. Рекомендации по совершенствованию законодательства Республики Казахстан в сфере профсоюзной деятельности	35
2.2. Рекомендации по совершенствованию правоприменительной практики в сфере профсоюзной деятельности	47
3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	51
Библиография	53

Об авторе

Хасенов Муслим Ханатович – казахстанский эксперт по трудовому и профсоюзному праву, доктор философии (Ph.D) по специальности «Юриспруденция», руководитель Центра трудового и социального права, Assistant Professor Университета КАЗГЮУ им. М. С. Нарикбаева (г. Нур-Султан, Казахстан).

Автор является внешним консультантом Международной организации труда (г. Женева, Швейцария, 2020 г.), членом Клуба молодых экспертов при Сенате Парламента РК (с 2020 года), экспертом Евразийского правозащитного центра, выполнял консультационные и экспертные услуги по заказу Всемирного Банка, ООН, Министерства труда и социальной защиты населения РК (МТCSЗН), Министерства юстиции РК и др.

Тема докторской диссертации – «Правовой механизм социального партнерства в сфере труда: проблемы теории и практики» (дата защиты: 10 декабря 2016 года, Евразийский национальный университет им. Л. Н. Гумилева).

Опубликовано свыше 90 научных трудов, в том числе свыше 50 публикаций по трудовому праву. Соавторство монографии *Labour Law and Industrial Relations in Kazakhstan* (Wolters Kluwer, Нидерланды, 2017), учебника *Евразийское трудовое право* (издательство «Проспект», Россия, 2017), монографии *Профсоюзы: теория и практика* (г. Нур-Султан, 2018).

Автор является лауреатом Государственной молодежной премии Правительства РК «Дарын» в номинации «Наука» (2018), лауреатом премии Фонда Первого Президента РК «Лучший молодой юрист-2018» в номинации «Вклад в юридическую науку», обладатель международной стипендии Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия).

Абстракт

Данный документ содержит анализ текущего состояния и проблем профсоюзного движения в Казахстане, оценку проведенных реформ в данной сфере и рекомендации по совершенствованию деятельности профсоюзов. Документ позволяет увидеть полную картину развития профсоюзной сферы и подходы к решению существующих проблем, определить перспективы развития профсоюзного движения в Казахстане.

Профсоюзы Казахстана исторически являются правопреемниками профсоюзов Советского Союза. С распадом СССР централизованная структура профсоюзного движения распалась на национальные профсоюзные центры независимых государств. Однако методы работы и кадровый состав во многом остались прежними. Кроме того, материально-финансовые вопросы и профсоюзная собственность стали главной проблемой на первом этапе развития профсоюзов независимого Казахстана, которая требовала большое внимание и ресурсы для ее урегулирования. Сегодня данная проблема, к сожалению, в полной мере не решена. Она усугубляется отсутствием достаточного уровня прозрачности использования профсоюзной собственности и финансовых средств.

В истории независимого Казахстана было предпринято три попытки реформирования законодательства, регулирующего профсоюзную деятельность: в 1991-1993 годах, 2013-2015 годах и в 2020 году. Импульсами первых двух реформ стали исторические события, которые оказались для страны поворотными и переломными – это распад Советского Союза и обретение Казахстаном независимости в 1991 году, а также трагические события 2011 года в Жанаозене.

Первый Закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах» от 9 апреля 1993 года, действовавший в течение 21 года, был построен по диспозитивному принципу с минимальными регуляторными нормами, не ограничивавшими виды и формы профсоюзов, не предъявлял требования к уставу и структуре управления профсоюзом, предусматривал широкий перечень прав и полномочий профсоюзов, а также высокий уровень гарантий выборным профсоюзным работникам. В течение двух десятилетий профсоюзы решали свои внутренние задачи, по своему усмотрению выстраивали модель управления, систему социального партнерства и защиты прав работников, и с точки зрения регулирования не были объектом пристального внимания со стороны государства. Это продолжалось до тех пор, пока не произошли трагические события 2011 года в Мангистауской области, которые продемонстрировали накопившуюся критическую массу проблем в трудовых коллективах предприятий, низкий уровень доверия и легитимности профсоюзов со стороны работников.

Среди причин забастовок руководством страны и экспертами

приводились слабое знание работниками своих трудовых прав и недостаточная подготовленность профсоюзных лидеров и активистов к защите работников на основе трудового законодательства. Профсоюзные институты в Казахстане не всегда способны играть роль эффективного инструмента предотвращения и разрешения трудовых споров. Должностные лица профсоюзов не осознавали свою ответственность за незаконные забастовки, выдвигали необоснованные требования. Был сделан вывод о том, что ослабление государственного регулирования повлекло за собой практическое выпадение из сферы законодательства большого количества вопросов, которые на централизованном уровне уже не регулируются, а на уровне предприятий еще не подвержены регламентации ввиду отсутствия практики и устаревшего правосознания. Приведенные обстоятельства требовали от правительства обращения серьезного внимания на проблему законодательного регулирования профсоюзной деятельности.

В результате реформы 27 июня 2014 года был принят новый и ныне действующий Закон РК «О профессиональных союзах». Новый закон кардинально отличается от предыдущего, прежде всего, жестким регулированием, повышенными требованиями к уставу и структуре профсоюзов. Закон закрепил вертикальную иерархию профсоюзов – для каждого профсоюза и объединения профсоюзов было установлено обязательное требование входить в состав вышестоящего объединения профсоюзов (обязательная ассоциированность профсоюзов). К слову, подобная модель профсоюзного движения была уникальной, не применялась ни в одном государстве, кроме Казахстана, и нарушала международные обязательства по Конвенциям Международной организации труда (МОТ) № 87 и № 98.

Вышеуказанные нормы были исключены под давлением международных организаций только спустя шесть лет после принятия закона, 4 мая 2020 года были приняты поправки в трудовое законодательство, включающие соответствующие изменения в закон о профсоюзах.

Тем не менее, в законодательстве по-прежнему имеются и другие противоречия международным трудовым стандартам и пробелы в правовом статусе профсоюзов, которые детально раскрыты в настоящем документе, предложены рекомендации по устранению недостатков законодательства и правоприменительной практики.

Наиболее важные выводы данного документа сводятся к следующему: проблемами профсоюзного движения являются, в первую очередь, управленческая неэффективность, обусловленная недостаточностью профессионализации и прозрачности деятельности профсоюзов, во-вторых, низкий уровень доверия со стороны трудящихся, которых профсоюзы призваны защищать, в-третьих, ограничения со стороны государства и несовершенства законодательства, которые препятствуют профсоюзам полноценно осуществлять возложенные на них функции.

Очевидно, что заведомо ошибочными стратегиями и подходами к развитию профсоюзного движения со стороны государства являются как чрезмерная регламентация и ограничение профсоюзной деятельности, предпринятые в результате реформы 2012-2014 годов, так и недостаточное внимание со стороны государства профсоюзов как одного из важнейших институтов гражданского общества, характерное для первого этапа профсоюзной истории независимого Казахстана (1991-2011 гг.). Государство должно способствовать реализации профсоюзами своей первичной миссии – защите прав и представительству интересов работников, а не устанавливать необоснованные ограничения и требования к профсоюзам. В этой связи следует незамедлительно принять меры по приведению профсоюзного и трудового законодательства в соответствии с международными трудовыми стандартами, рекомендациями международных организаций и экспертов. Недопустимы преследования профсоюзных активистов и воспрепятствование их деятельности со стороны государственных структур и любых частных лиц.

Главной целью профсоюзов Казахстана на современном этапе должно стать повышение доверия к ним со стороны трудящихся, которое подорвали многочисленные события, включая распад социалистической системы и раздел профсоюзной собственности, безрезультативные забастовки и жанаозенская трагедия», либерализация Трудового кодекса в 2015 году и многое другое. Повышению доверия будут способствовать обеспечение прозрачности и открытости деятельности профсоюзов, независимость профсоюзов от государства и работодателей, внедрение сервисной модели профсоюзной деятельности и менеджмента качества оказания услуг профсоюзами.

Также должен быть реализован принцип профессионализации профсоюзного движения. Данный принцип означает, с одной стороны, что профсоюзы должны иметь надежную концептуальную основу, философию, которая будет служить источником для идей и инициатив, а с другой стороны, профсоюзная деятельность должна трансформироваться из общественной в профессиональную. Вчерашним днем должны стать профсоюзы как организаторы культурно-массовых мероприятий и распределители санаторно-курортных путевок. Профсоюзы должны на практике стать по-настоящему «профессиональными» (недаром в русском языке они так и определяются – профессиональные союзы): должны быть открыты профсоюзные учебные заведения, в высших учебных заведениях должна быть введена специальность для подготовки высококвалифицированных профсоюзных кадров, а на базе крупных профсоюзных объединений должна быть сформирована постоянно действующая экспертная платформа для обсуждения повседневных и стратегических вопросов развития профсоюзного движения и социального партнерства.

Профсоюзный работник должен быть выделен в качестве

самостоятельной профессии, которая требует полноценной профессиональной подготовки и целого набора знаний, умений и навыков (компетенции), соответствующего уровня квалификации.

Таким образом, профсоюзы сегодня функционируют в сложных условиях, которые требуют кардинальной трансформации и формирования новой модели профсоюзного движения. Немалую роль играет и политическая воля государства, которая должна снять необоснованные ограничения на осуществление профсоюзной деятельности и законодательно усилить статус профсоюзов.

ВВЕДЕНИЕ

Являясь законными представителями трудящихся, профсоюзы играют значительную роль в достижении баланса интересов сторон трудовых отношений, социальной стабильности, общественного согласия. Профсоюзы исторически сформировались как социальный институт, интегрирующий все слои общества независимо от отрасли и рода деятельности.

В настоящее время главными направлениями в работе профсоюзов являются повышение статуса человека труда, престижа рабочих профессий, защита прав и законных интересов работников.

Вместе с тем в Казахстане реализации функций профсоюзов препятствуют проблемы как внутреннего характера, связанные с разногласиями внутри профсоюзного движения и недостаточной прозрачностью деятельности, так и внешние проблемы, обусловленные недостатками законодательства, жестким регулированием со стороны государства и ограничением профсоюзных прав и свобод, включая преследование профсоюзных активистов. О наличии этих проблем свидетельствуют не только анализ законодательства и правоприменительной практики, но и неоднократные критические доклады и рейтинги международных организаций, таких как Международная организация труда и Международная конфедерация профсоюзов, которые на протяжении длительного времени обращают внимание на ограничение права на свободу объединения и нарушение международных стандартов труда в Казахстане.

Данные проблемы негативно отражаются на защищенности прав работников и содержат в себе высокие социальные риски для устойчивого развития казахстанского общества. Отсутствие достаточного уровня независимости профсоюзов и решительной позиции по многим социально-экономическим проблемам способствует снижению доверия населения к профсоюзам и их легитимности как представителя трудящихся.

В этой связи проведенное исследование направлено на критический анализ истории и современного состояния профсоюзного движения, выявление ключевых проблем и вызовов дальнейшему развитию профсоюзов в Казахстане, выработку конкретных рекомендаций по их решению, а также на определение перспектив развития профсоюзного движения.

1. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРОФСОЮЗНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КАЗАХСТАНЕ

1.1. История, состояние и проблемы профсоюзного движения Казахстана

Проблемы советского правопреемства и профсоюзной собственности

10 октября 1990 года на XIV съезде профсоюзов Казахстана была принята Декларация об образовании Федерации профессиональных союзов Казахской ССР – правопреемника Казахского Совета профсоюзов (Казсовпрофа), который был образован в 1948 году на основании Постановления XIX Пленума Всесоюзного Центрального Совета профессиональных союзов (ВЦСПС). Учредителями и членами Федерации стали отраслевые профессиональные союзы и региональные межсоюзные объединения. 3 марта 1992 года Федерация профсоюзов Казахской ССР была переименована в Федерацию профсоюзов Республики Казахстан (ФПРК)¹.

На тот момент Федерация профсоюзов объединила 48 тысяч первичных профорганизаций, представляющих 7,5 млн членов профсоюзов².

Профсоюзы Казахстана исторически являются правопреемниками профсоюзов Советского Союза. С распадом СССР централизованная структура профсоюзного движения распалась на национальные профсоюзные центры независимых государств. Однако методы работы и кадровый состав во многом остались прежними.

Как отмечал один из лидеров профсоюзного движения Сиязбек Мукашев, много проблем в тот период было вызвано дележом собственности профессиональных союзов, Фонда социального страхования, и, главное, с организационной перестройкой в профсоюзах. В Советском Союзе профсоюзы были наделены значительными полномочиями, работали главным образом на исполнение решений коммунистической партии и советского правительства. «Это был серьезный и мощный полугосударственный, полуобщественный механизм с огромными финансовыми средствами, огромной материальной базой»³.

1 Истоки и реальность профсоюзного движения Казахстана [Электронный ресурс] // Официальный интернет-ресурс Федерации профсоюзов Республики Казахстан. <https://kasipodaq.kz/2020/09/01/%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%B8-%D0%B8-%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D1%81%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%B4%D0%B2%D0%B8/>

2 Жотабаев Н. Р. Профсоюзное движение в Республике Казахстан. – Алматы: 2003. – С. 30.

3 Мукашев С. О. Общество и мы. – Алматы: 2010. – С. 20.

В таких условиях профсоюзы в процессе ликвидации социалистической системы и перехода к рыночным отношениям встали перед вызовом – исчезнуть или трансформироваться в новых условиях.

Однако, учитывая дальнейшие события, происходившие в Казахстане, можно сделать вывод о том, что процесс трансформации профсоюзов продолжается и по сей день. Причиной столь длительного перехода к новой модели профсоюзного движения являются, с одной стороны, внутренние проблемы самих профсоюзов, а с другой стороны, политика государства по ограничению профсоюзных прав и свобод в сфере труда.

Внутренние проблемы были обусловлены материально-финансовым бременем, оставшимся в наследство от советской профсоюзной системы. Главным вопросом в повестке дня постсоветских профсоюзов было решение судьбы профсоюзной собственности.

«Казахский совет профсоюзов занимал в структуре ВЦСПС одно из ведущих мест. Профсоюзы республики владели большими материальными ценностями и мощной финансовой системой: многомиллионные накопления социального страхования, сотни объектов туристического комплекса, более 30 гостиниц, туристических комплексов, баз отдыха, более 500 спортивных сооружений, объекты культурного назначения, более 300 больших и малых клубов, народных театров. Перед руководителями этой организации встал вопрос – или полностью унаследовать этот огромный хозяйственно-финансовый потенциал, стать этаким огромным монстром-холдингом, который был бы еще одной экономической надстройкой в стране, или же измениться в принципе и стать действительно массовой общественной организацией без огромной тяжести хозяйственных забот. [Профсоюзы] по различным причинам вынуждены были выбрать второй путь... [пытаясь] прийти к таким решениям, которые позволили бы освободиться Федерации от тяжести огромного хозяйственного комплекса и финансовых потоков, которые начинали дискредитировать профсоюзные организации перед лицом общественности»⁴.

В результате этого Фонд социального страхования был передан государству, а инфраструктура хозяйственной собственности (включая базу оздоровления и отдыха) перешла к Федерации профсоюзов РК в порядке правопреемства на основании постановления второго пленума Совета Федерации профсоюзов 1992 года.

«К 1996 году мы фактически имели 20 санаториев и домов отдыха, 13 гостиниц, 9 турбаз, несколько административных зданий и гаражей. Это имущество на тот период оценивалось примерно на полтора миллиарда тенге. Однако не все объекты смогли удержать от приватизации: по государственной программе приватизации в частные руки ушли 2 крупные гостиницы в Алматы, 2 крупных санатория, административные

4 Там же. С. 38-46.

комплексы в ряде городов республики»⁵, – отмечал председатель Федерации профсоюзов С. Мукашев.

Таким образом, материально-финансовый вопрос и профсоюзная собственность стали одними из главных проблем на раннем этапе развития профсоюзов независимого Казахстана, которые требовали большое внимание и ресурсы для ее урегулирования.

Деятельность профсоюзов независимого Казахстана: от единства к расколу и далее к профсоюзной солидарности

Кроме бремени советской профсоюзной собственности, профсоюзы независимого Казахстана столкнулись с критическим социально-экономическим положением, связанным с переходом к рыночным отношениям.

В августе 1992 года Федерация профсоюзов выступила с открытым письмом к президенту и премьер-министру, где отмечалось, что предусмотренные постановлением правительства единовременные выплаты пенсионерам, участникам войны, семьям, имеющим детей, были поглощены инфляцией. Падение покупательской способности населения вывело из активных товарно-денежных отношений более 70 % казахстанцев, которые оказались за чертой бедности, а более 80% не в состоянии приобретать непродовольственные товары. За семь месяцев 1992 года безработица в республике выросла в восемь раз. Во избежание взрывоопасной ситуации Федерация предлагала вывести зарплату на оптимальное соотношение с ростом цен, осуществить индексацию денежных доходов населения с учетом роста цен на потребительские товары и услуги. Профсоюзы в открытом письме настаивали на срочной выработке упреждающих мер социальной защиты населения в связи с предстоящим в ближайшее время освобождением цен на хлеб и хлебобулочные изделия, предлагали разработать на основе соответствующих законов реальный минимальный потребительский бюджет, рассчитать новую минимальную заработную плату⁶.

В 1992-1993 годах благодаря настойчивой позиции профсоюзов удалось добиться от правительства увеличения размера минимальной заработной платы и пенсий по возрасту, освобождения от налога на добавленную стоимость путевки в санаторно-курортные учреждения, дома отдыха, детские оздоровительные лагеря, принятия решений, касающихся предотвращения массовой безработицы в связи с конверсией оборонных предприятий, отмены статьи Кодекса законов о труде (КЗоТа) об увольнении работников в связи с достижением ими пенсионного возраста и т.д. Федерация профсоюзов добивается в Конституционном суде отмены законодательных актов, ущемляющих жизненные права и интересы граждан по вопросам минимальной

5 Там же. С. 49-50.

6 Там же. С. 51-52

заработной платы и потребительской корзины⁷.

В марте 1992 года почти два месяца длилась забастовка на ряде шахт Карагандинского угольного бассейна, а в мае шахтеры Караганды снова поднялись на забастовку, тогда как в этот период в Алматы проходила предупредительная забастовка работников образования⁸.

Первая в истории независимого Казахстана широкомасштабная акция протеста, организованная и возглавляемая профсоюзами, состоялась в январе 1995 года. Ее участниками стали около миллиона человек, которые выразили протест против ухудшающегося положения населения страны, стремительного роста инфляции и связанных с этим ростом цен на первоочередные, жизненно важные товары и услуги. Тем самым, профессиональные союзы показали свой серьезный потенциал в борьбе за права человека труда.

Очередная общереспубликанская акция протеста была проведена в октябре 1996 года. До ее начала Федерация профсоюзов РК выступила с заявлением в связи с кризисной ситуацией в стране, где отмечалось, что полностью остановили производство 490 предприятий, частично – 1 044 предприятий, а в режиме неполного рабочего времени функционировало около 800 компаний. Численность безработных только по официальным данным достигла 270 тысяч человек. Повсеместно наблюдаются случаи нарушения законных прав трудящихся в области оплаты труда и социальных пособий. В результате данной акции парламентом был принят закон об ответственности работодателей за несвоевременную выдачу заработной платы⁹.

Ситуация перехода Казахстана к новому типу общественного устройства сопровождалась разрушением оснований прошлой жизни. Отчетливо проявились все кризисы переходного периода: невыплата зарплат и пенсий, рост цен, развал целых производств. Большинство населения оказалось дезориентированным, не понимающим смысла преобразований, происходящих в стране, и неготовым жить в условиях рынка. Неблагоприятная ситуация в стране привела к росту протестных настроений среди населения, выталкивала людей на улицы. В этих условиях, упреждая непредсказуемость стихийных акций, профсоюзы страны проводили коллективные акции в виде собраний, митингов, шествий, пикетирования и забастовок в соответствии с законом.

Это было новое явление в профсоюзном движении страны. Впервые в стране проводится широкомасштабная акция протеста «Человеку труда – достойную жизнь!», организованная профсоюзами 20 января 1995 года. В ней приняли участие около миллиона человек, которые выражали свое возмущение против ухудшения социально-экономического положения всех слоев населения. Акция профсоюзов вызвала широкий резонанс

7 Профсоюзы: теория и практика. Монография / под общ. ред. Б. Ж. Эбдірайым. – Астана: 2018. – С. 348.

8 Мукашев С. О. Общество и мы. – С. 57-61.

9 Жотабаев Н. Р. Общество и профсоюзное движение. – Алматы: 2004. – 377 с.

не только внутри республики, но и в странах ближнего и дальнего зарубежья. Не менее широко прошла и вторая общереспубликанская акция протеста 17 октября 1996 года. Эти акции продемонстрировали, что трудящиеся и профсоюзы могут отстаивать свои права и интересы¹⁰.

Важной вехой в истории профсоюзного движения стало активное участие профсоюзов в законодательном процессе посредством представительства в высшем законодательном органе.

Так, на выборах 1995 года от Федерации профсоюзов РК 6 кандидатов стали депутатами Мажилиса Парламента РК (7% депутатских мандатов), 2 профсоюзных лидера избраны депутатами Сената. В октябре 1999 года в Мажилис Парламента РК были избраны 10 представителей профсоюзов, была создана депутатская группа «Еңбек», состоявшая из 20 депутатов¹¹. В 2005 году в Мажилисе также была создана депутатская группа «Еңбек», в которую входили 33 депутата, а 88 профсоюзных активиста были избраны в маслихаты¹².

В результате взаимодействия с парламентом были приняты такие социальные законы, как Закон «О социальном партнерстве», «О занятости населения» и другие. Немало замечаний и предложений Федерации и ее членских организаций вошли в новый Налоговый кодекс. Внесены существенные изменения и дополнения в Закон о труде, о коллективных трудовых спорах, о безопасности и охране труда. С учетом предложений Федерации профсоюзов Парламент ратифицировал ряд Конвенций МОТ, в том числе такие необходимые для профсоюзов конвенции, как № 87 («О свободе ассоциаций и защите права на организацию») и № 98 («Право на организацию и ведение коллективных переговоров»). С участием представителей отраслевых профсоюзов и Федерации профсоюзов были подготовлены парламентские слушания по пенсионному обеспечению граждан, о состоянии образования и здравоохранения и о молодежной политике¹³.

Однако в 2007 году в результате конституционных изменений и перехода к пропорциональной избирательной системе профсоюзы лишились права представительства в высшем законодательном органе.

В этот период на реформировании профсоюзного движения сказывается ряд негативных моментов внутри профсоюзного процесса. Необязательность выполнения решений, снижение ответственности, отсутствие настойчивости и решительности профлидеров в деле защиты прав и свобод трудящихся и профсоюзов препятствовали консолидации и повышению эффективности профобъединения работников.

Слабым местом оставалась несогласованность действий между

10 Жотабаев Н. Р. Профсоюзное движение в Республике Казахстан. – С. 34.

11 Жотабаев Н. Р. Общество и профсоюзное движение. – С. 295.

12 Иватова Л. М., Насимова Г. О., Рахимова А. М. Становление социального партнерства: зарубежный опыт и Казахстан (политологический анализ). – Павлодар: 2007. – С. 95

13 Профсоюзы: теория и практика. Монография. – С. 352.

отраслевыми и территориальными членскими организациями. Ряд руководителей профсоюзов подвергали сомнению отдельные положения Устава Федерации профсоюзов, в частности, о единой и неделимой собственности Федерации и об установлении единого порядка отчисления членских профсоюзных взносов.

Так, например, выступая против общего курса профсоюзного движения, руководители семи отраслевых профсоюзов–авиационных работников, работников агропромышленного комплекса, работников кооперации и предпринимателей Казахстана, работников местной промышленности и коммунально-бытовых предприятий, работников нефтяной и газовой отраслей промышленности и работников транспорта и автодорог–организовали в ноябре 2001 года заседание объединённого пленума без участия Федерации профсоюзов РК с предложением ликвидировать областные советы профсоюзов, полностью реорганизовать уровень первичных профорганизаций и др.¹⁴

В ноябре 2001 года Генеральный Совет Федерации профсоюзов Казахстана осудил действия руководители семи отраслевых профсоюзов и исключил их из состава за допущенные грубые нарушения Устава ФПРК.

По мнению бывшего председателя Федерации профсоюзов Сиязбека Мукашева, камнем преткновения стала собственность. Часть профсоюзных руководителей предлагала разделить собственность профсоюзов по принципу «всем сестрам по серьгам»¹⁵.

Приведенные события привели к расколу в профсоюзном движении. Одновременно с преобразованием существующей профсоюзной системы в стране образовались альтернативные профсоюзы.

В 2004 году была образована Казахстанская конфедерация труда – альтернативное республиканское объединение профсоюзов, которое объединило в своих рядах членские организации, исключенные из состава Федерации профсоюзов. Так наступил период раскола профсоюзного движения.

Как рассказывает основатель Конфедерации Мурат Машкенов, «тогда структура Федерации профсоюзов не соответствовала новым экономическим реалиям. Профсоюзы должны строиться по отраслевому принципу, так как именно в середине 90-х годов была реальная возможность вести диалог с социальными партнерами на всех уровнях. Эта была очень напряженная дискуссия. Областные советы профсоюзов никак не хотели отдать свои полномочия. Кроме того, любая инициатива уже сама по себе казалась оппозиционной. Хотя речь-то шла только о новых методах работы... Нас просто объявили «нарушителями спокойствия» и выдворили из ФПРК с надуманными формулировками. Тогда перед нами остро встал вопрос, как бы не

14 Мукашев С. О. Общество и мы. – С. 246.

15 Там же. С. 247.

растерять тот потенциал, который был у наших профсоюзов. В 2003 году мы создали с коллегами Казахстанский профсоюзный Центр. А через год на его базе была создана Казахстанская конфедерация труда, и это стало важной вехой в истории развития профдвижения независимого Казахстана»¹⁶.

Как показала история, раскол в профсоюзной среде и накопившиеся проблемы привели к трагическим событиям 2011 года и последовавшему реформированию профсоюзного законодательства (см. раздел 1.2 настоящего аналитического документа).

Кроме того, иерархическая централизация профсоюзного движения, установленная в законе о профсоюзах 2014 года, а также отсутствие единства и солидарности среди республиканских профсоюзных центров способствовали практически беспрепятственному принятию за считанные месяцы Трудового кодекса 2015 года, который в экспертном сообществе был охарактеризован «капиталистическим», «антинародным», существенно сократившим государственные гарантии работникам и ухудшившим их положение по отношению к работодателям¹⁷.

Характеризуя проведенную реформу по либерализации трудового законодательства, Мурат Машкенов отмечал, что «правительству иногда приходится идти на непопулярные меры в надежде на то, что это принесет свои выгоды в долгосрочной перспективе. Но сама форма работы, когда общественный диалог вообще игнорируется, совершенно бесперспективна. Необходим был именно откровенный разговор, когда разработчикам пришлось бы дать экономическое обоснование каждой конкретной нормы. И если бы их аргументы были убедительными, я уверен, других вопросов бы не возникло. Не надо считать людей труда и их представителей – профсоюзы – не способными понять важность макроэкономической перспективы. Но именно для этого и нужен общественный диалог, чтобы нормы были обоснованы и аргументированы, и у людей не складывалось бы впечатление, что эта норма введена в закон только потому, что так “карта легла”»¹⁸.

Другими словами, профсоюзы так и не смогли отстоять интересы работников, их позиция попросту была проигнорирована в процессе принятия Трудового кодекса, что привело впоследствии к пересмотру

16 Человек труда в центре внимания. Откровенный разговор о настоящем и будущем казахстанских профсоюзов [Электронный ресурс] // Официальный интернет-ресурс Казахстанской Конфедерации труда. <https://topkct.kz/analitik/85-analitika-mashkenov-2.html>

17 См. подробнее публикации в СМИ: <http://today.kz/news/kazahstan/2015-08-13/623308-proekt-novogo-trudovogo-kodeksa-v-rk-nazvali-antinarodnym/>; <https://www.nur.kz/847910-profsoyuzy-kazakhstan-vozmushcheny-proe.html>; <https://novgaz.com/index.php/2-news/1499-%D1%83%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D1%8F%D1%82,%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%B4%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%BE%D1%82%D1%8F%D1%82>

18 Человек труда в центре внимания. Откровенный разговор о настоящем и будущем казахстанских профсоюзов.

многих его норм.

Несовершенство принятого в спешке Трудового кодекса подтвердилось спустя пять лет, когда за указанный период было принято порядка 350 поправок, большая часть которых была направлена именно на исправление ошибок, допущенных при принятии кодекса¹⁹.

Все приведенные обстоятельства привели к осознанию профсоюзными лидерами необходимости консолидации и солидарности. Разрозненность профсоюзного сообщества, как видно из истории, оказала негативное влияние на социальную обстановку в стране и состояние действующего трудового законодательства.

В настоящее время в Казахстане действуют три республиканских профсоюзных объединения: Федерация профсоюзов Республики Казахстан, Казахстанская конфедерация труда и Содружество профсоюзов «Аманат». В состав Федерации профсоюзов входит 21 отраслевой профсоюз, 16 территориальных объединений профсоюзов и более 18 тысяч первичных организаций. Казахстанская Конфедерация труда состоит из 15 членских организаций, в том числе 11 отраслевых профсоюзов. Содружество профсоюзов Казахстана «Аманат», созданное 28 февраля 2017 года, состоит из пяти отраслевых профсоюзов.

До начала 2020 года между Федерацией профсоюзов РК, с одной стороны, и Казахстанской конфедерацией труда и Содружеством профсоюзов Казахстана «Аманат», с другой стороны, были непримиримые противоречия, связанные с различными взглядами на профсоюзную деятельность, независимость от государства и позицию в отстаивании интересов трудящихся. Однако реалии времени и общие интересы работников объединили их с целью разработки нового Генерального соглашения.

В марте 2020 года подписано совместное решение по созданию рабочей группы с участием представителей республиканских объединений профсоюзов по подготовке проекта генерального соглашения между Правительством РК, республиканскими объединениями работников и республиканскими объединениями работодателей на 2021-2023 годы. Впервые республиканские объединения профсоюзов приняли решение сообщать, чтобы уверенно лоббировать интересы работников. Это историческое событие за всю историю профсоюзного движения Казахстана. Стороны утвердили состав рабочей группы, куда вошли по три представителя от каждого республиканского объединения профсоюзов²⁰.

Результат не заставил себя ждать и 12 марта 2021 года по итогам проведенной работы и переговоров подписано новое Генеральное

19 У правительства бюрократические «хотелки» - экономист о снятии пенсионных накоплений [Электронный ресурс]// TENGRINEWS. 02.10.2020. https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/pravitelstva-byurokraticheskie-hotelki-ekonomist-snyatii-415869/

20 См. подробнее публикацию в СМИ: <https://liter.kz/proekt-gensoglasheniya-profsoyuzu-vpervye-obedinyayut-usiliya/>

соглашение между Правительством РК, республиканскими объединениями работодателей и республиканскими объединениями профсоюзов на 2021-2023 годы, то есть социальными партнерами. Уникальность нового Генерального соглашения по сравнению с предыдущими является его конкретика, четкие экономические показатели и новые обязательства, которые стороны приняли на себя. Раньше Генеральные соглашения были чересчур декларативными и ограничивались общими фразами «содействовать, способствовать, усиливать, развивать, совершенствовать...». В них не было определено ни одного целевого индикатора²¹.

Таким образом, профсоюзы Казахстана прошли путь от единства к расколу и вновь пришли к осознанию солидарности для того, чтобы совместными усилиями способствовать укреплению профсоюзного движения и социального партнерства.

Политизированность профсоюзов и кадровая проблема

Профсоюзы Казахстана можно назвать достаточно политизированными, о чем свидетельствует участие в парламентских выборах и представительство в высшем законодательном органе до 2007 года, а также участие профсоюзных лидеров в президентских выборах 2015 и 2019 годов и их активная поддержка профсоюзным сообществом. Речь идет о самовыдвижении в 2015 году Абельгазы Кусаинова, председателя Федерации профсоюзов РК, на выборах Президента и выдвижении в 2019 году Федерацией профсоюзов РК Амангельды Таспихова, председателя территориального объединения профсоюзов Западно-Казахстанской области.

Участие в подобных политических кампаниях также позволяет увидеть реальную картину поддержки населением профсоюзов и популярность профсоюзных лидеров среди населения. Так, в 2015 году из трех кандидатов на высший государственный пост Казахстана наименьшее количество голосов набрал председатель Федерации профсоюзов (0,7%). Для сравнения, кандидат от Коммунистической народной партии набрал вдвое больше голосов избирателей (1,6%). В 2019 году из семи кандидатов на президентский пост представитель Федерации профсоюзов набрал 1,98% голосов (5-е место). Результаты президентских выборов продемонстрировали, что профсоюзы по-прежнему не представляют собой реальную политическую силу. Тем не менее, в 2019 году результат оказался почти втрое выше, чем в 2015 году, что уже свидетельствует о некотором прогрессе.

Вместе с тем политизация профсоюзного движения не всегда способна оказать положительное влияние на решение социально-

21 Хасенов М. Х. Генеральное соглашение на 2021-2023 годы: новый пакет социально-экономических обязательств [Электронный ресурс] <https://ekonomist.kz/khassenov/generalnoe-soglashenie-na-2021-2023-gody-novyy-paket-socialno-ekonomicheskikh-obyazatelstv/>

экономических проблем. При отсутствии конструктивного оппонирования и качественной политической платформы профсоюзы рискуют попасть под влияние популистских течений и идей, так называемое «политиканство».

Как справедливо отмечается экспертами, «проявления политиканства в национальном профсоюзном движении свидетельствует об отсутствии опоры на высоко подготовленных специалистов; они выражаются в выдвигании популистских требований безотносительно к реальной ситуации в экономике и возможностям бюджетной системы. Современный профсоюзный лидер – это, прежде всего, человек, знающий трудовое законодательство и разбирающийся в механизмах регулирования социально-экономического развития своего региона. Профсоюзы, безусловно, должны содействовать тому, чтобы любые трудовые конфликты, протестные выступления и требования серьезных социально-экономических реформ были перенесены с площадей на предприятия»²².

Поэтому обосновано мнение о том, что без надежной профессиональной кадровой основы участие профсоюзов в политических процессах обречено на сопротивление со стороны государства и подрыв доверия трудящихся.

Одной из значимых проблем сегодня по-прежнему остается кадровая проблема. Она характерна не только для казахстанских профсоюзов. Так, по мнению Б. Эргашева, «во всех странах Центральной Азии и Кавказа продолжается конфликт между старой и новой, эффективно действующей профсоюзной номенклатурой, которая представлена менеджерами нового поколения. Если первые были сосредоточены на сборе взносов, то вторые стремятся предоставить членам своего профсоюза качественные услуги»²³.

Действительно, в Казахстане, несмотря на почти тридцатилетнюю историю независимого государства, данная проблема остается актуальной. Крупные объединения профсоюзов преимущественно возглавляют бывшие советские профсоюзные лидеры и активисты, а менеджмент среднего звена, состоящий из представителей нового поколения, зачастую не имеет возможности реализовать свои управленческие способности и инновационные идеи. Другой проблемой является недостаточная профессионализация профсоюзного движения, отсутствие престижа профессии профсоюзного работника и соответствующего направления подготовки специалистов для профсоюзов.

В качестве яркой иллюстрации данной проблемы можно привести ситуацию, возникшую в начале 2021 года. Центр трудового и

22 Эргашев Б. Профессиональные союзы в независимых государствах Центральной Азии и Кавказа: состояние, проблемы, перспективы // Центральная Азия и Кавказ. – 2011. том 14, выпуск 3. – С. 129.

23 Там же. С. 121.

социального права Университета КАЗГЮУ им. М. С. Нарикбаева, который возглавляет автор настоящего доклада, объявил о запуске уникальной профессиональной сертификационной программы «HR и право», которая основана на глубоком анализе и изучении судебной практики по трудовым спорам, имеет продолжительность 42 часа (7 недель) и охватывает практически все основные положения трудового законодательства. Казалось бы, самая необходимая и востребованная программа для повышения квалификации профсоюзных кадров. К тому же автор и разработчик программы являлся до недавнего времени членом Экспертного совета Федерации профсоюзов и заместителем председателя Координационного совета профсоюзов «ҮНТУМАК», в состав которого входят крупнейшие профсоюзные объединения республиканского и отраслевого уровня. Другими словами, автор давно сотрудничает с профсоюзами и о данной программе было известно широкому кругу профсоюзных работников, включая первых руководителей профсоюзных объединений. Однако со стороны профсоюзов интерес к программе оказался минимальным: на программу зарегистрировались всего 4 слушателя, представляющие Казахстанский отраслевой профсоюз работников здравоохранения.

Данный пример отражает положение дел в профсоюзной среде, отражает реальное желание профсоюзов обучаться и углублять свои знания и понимание сложных юридических вопросов, которые возникают в трудовой деятельности. А ведь главной функцией профсоюзов является защита прав и законных интересов, включая защиту прав работников в суде. Вместе с тем отсутствие соответствующей квалификации препятствует реализации данной функции на практике. Анализ судебной практики по трудовым спорам показывает, что случаи, когда интересы работника в суде представляет профсоюз, являются единичными. Без необходимой подготовки представительство профсоюзами интересов работников в суде может являться не просто неэффективным и безрезультатным, а порой и даже опасным, поскольку неграмотное применение трудового законодательства может приводить к процессуальным упущениям и ошибкам.

Таким образом, предстоит серьезная работа по повышению квалификационного уровня профсоюзного кадрового состава, и здесь многое зависит как от политической воли руководителей профсоюзов, так и желания обучаться самих профсоюзных работников.

1.2. Анализ проведенных реформ регулирования профсоюзной деятельности в Казахстане

В истории независимого Казахстана было предпринято три попытки реформирования законодательства, регулирующего профсоюзную деятельность: в 1991-1993 годах, 2013-2015 годах и в 2020 году. Импульсами первых двух реформ стали исторические события с

разницей в двадцать лет, которые оказались для страны поворотными и переломными – это распад Советского Союза, последовавшее обретение Казахстаном независимости 16 декабря 1991 года и трагические события 2011 года в Жанаозене.

9 апреля 1993 года был принят первый Закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах»²⁴, который действовал в течение 21 года. Закон можно назвать достаточно стабильным: в него вносились изменения и дополнения всего 5 раз (в 1995, 2002, 2007, 2009 и 2013 гг.), при этом изменения были преимущественно редакционного характера.

Первый закон о профсоюзах характеризовался тем, что он не ограничивал виды и формы профсоюзов, не предъявлял требования к уставу и структуре управления профсоюзом, предусматривал широкий перечень прав и полномочий профсоюзов, высокий уровень гарантий выборным профсоюзным работникам. Другими словами, закон был построен по диспозитивному принципу с минимальными регуляторными нормами, ограничивающими правоспособность профсоюзов.

К примеру, об уровне защищенности профсоюзных активистов свидетельствует статья 19 указанного закона: «Выборные профсоюзные работники не могут быть уволены с работы по инициативе администрации, кроме случаев полной ликвидации предприятия, а также подвергнуты дисциплинарному взысканию или переведены на другую работу без предварительного согласия профсоюзного органа, членами которого они являются. Увольнение по инициативе администрации работников, избравшихся в состав профсоюзных органов, не допускается в течение двух лет после окончания выборных полномочий, кроме случаев полной ликвидации предприятия или совершения работником виновных действий, за которые законодательством предусмотрена возможность увольнения». С принятием нового закона в 2014 году данные гарантии были упразднены, и выборные профсоюзные работники стали более уязвимыми в отношении увольнения по инициативе работодателя. Кроме того, новый закон повысил требования к профсоюзам, заметно ограничив их свободы.

Из этого факта можно сделать вывод: в течение двух десятилетий профсоюзы, как говорится, «варились в собственном соку», решая свои внутренние задачи, им был дан «карт-бланш» по своему усмотрению выстраивать модель управления, систему социального партнерства и защиты прав работников. В тот период профсоюзы с точки зрения регулирования не были объектом пристального внимания со стороны государства. Это продолжалось до тех пор, пока не произошли трагические события 2011 года в Мангистауской области, которые

24 Закон Республики Казахстан от 9 апреля 1993 года «О профессиональных союзах». Утратил силу Законом Республики Казахстан от 27 июня 2014 года № 211-V [Электронный ресурс] // Эділет. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930001400_/history

продемонстрировали оторванность профсоюзов от трудящихся, низкий уровень доверия и легитимности профсоюзов со стороны работников, накопление критической массы среди трудовых коллективов, особенно в добывающих отраслях. Большая часть коллективных трудовых споров приходится на 2010-2011 годы, и на ряде предприятий страны они переросли в забастовки. В 2011 году накопившиеся проблемы способствовали массовым забастовкам, которые привели к беспорядкам, сопровождавшимся насилием и погромами, жестоким подавлением и преследованием со стороны государства.

16-17 декабря 2011 года длительная забастовка нефтяников с требованием повышения заработной платы и улучшения бытовых условий в городе Жанаозен, где расположены объекты крупнейших нефтедобывающих компаний страны, а также на железнодорожной станции Шетпе (Мангистауская область), привела к массовым беспорядкам. В результате жестокого подавления со стороны правоохранительных органов по официальным данным 16 человек погибли и более 100 были ранены²⁵.

17 декабря 2011 года на территории города Жанаозен был введен режим чрезвычайного положения, который был снят только 5 января 2012 года.

О взаимосвязи между забастовками трудящихся и массовыми беспорядками заявил Президент РК на встрече с трудовыми коллективами 22 декабря 2011 года: «Не было выполнено мое поручение по своевременному решению трудового спора. Более того, работодателями было принято решение по незаконному увольнению работников компании, причем и тех, которые отсутствовали на работе по уважительным причинам: находились на больничном, в отпуске и так далее. В целом, требования работников компании к работодателям были обоснованными. Если и были нарушения трудовой дисциплины со стороны работников, работодателям не надо было забывать, что это наши граждане, и они не свалились с Луны, их надо было выслушать и по возможности максимально поддержать, чего, к сожалению, не было сделано»²⁶.

Впоследствии была создана Общественная комиссия по расследованию событий в Жанаозене (далее – Общественная комиссия), проведен анализ причин и обстоятельств возникновения трудовых конфликтов и забастовок. Тогда стало ясно, что профсоюзы не справились со своими задачами по защите и представительству прав и законных интересов работников, упустив время и возможности для

25 Трагедия в Жанаозене: точку ставить рано?[Электронный ресурс]// BBCNews. Русская служба. 27.10.2012.https://www.bbc.com/russian/international/2012/10/121026_zhanaosen_conflict

26 Назарбаев отправляет в отставку своего зятя Кулибаева, главу фонда «Самрук-Казына»[Электронный ресурс] // Газета.RU. https://www.gazeta.ru/news/lastnews/2011/12/22/n_2144330.shtml

урегулирования трудовых споров в установленном законом порядке.

Как отмечала профессор Е. Н. Нургалиева, трудовой арбитр и член Общественной комиссии: «Одной из причин возникновения коллективных трудовых споров, вылившихся затем в забастовки, являются причины юридического характера: сложность, иногда и противоречивость трудового законодательства, недостаточная доступность его для работодателей, и особенно для работников. Результат – слабое знание работниками своих трудовых прав; слабая подготовленность профсоюзных лидеров, профсоюзных активистов к защите работников на основе трудового законодательства. Так, в регулировании возникших разногласий между трудовым коллективом и работодателями профсоюзы занимали далеко не активную позицию. Должностные лица профсоюзов не осознавали свою ответственность за незаконные забастовки, выдвигали необоснованные требования. Беседа с лидерами забастовочного движения показало, что они слабо знают трудовое законодательство, не представляют, к каким последствиям могут привести незаконные забастовки...Ни у работников, ни у их представителей (в том числе у профсоюзов) нет опыта цивилизованного решения коллективных трудовых споров. И у них, к сожалению, складывается такое мнение (безусловно, не без «помощи» деструктивных элементов), что решить можно все, что они захотят, только путем выхода на улицы и остановки работы предприятий...Таким образом, все эти примеры подтверждают то обстоятельство, что ослабление государственного правового регулирования повлекло за собой практическое выпадение из сферы правового регулирования большого количества вопросов трудового права, которые на централизованном уровне уже не регулируются, а на уровне предприятий еще не подвержены регламентации ввиду отсутствия практики и устаревшего правосознания.»²⁷.

Приведенные обстоятельства заставили власти обратить серьезное внимание на проблему законодательного регулирования профсоюзной деятельности.

В июле 2012 года Президентом Казахстана была опубликована программная статья «Социальная модернизация Казахстана: двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда», в котором указывалось, что «социальные вопросы нельзя откладывать «на потом»». Как отмечалось в статье, «именно реальный производительный труд мы и должны поставить в основу нашей политики социальной модернизации. Целесообразно принять и ввести в действие справедливые законы и четкие правовые нормы предупреждения, регулирования и разрешения конфликтных ситуаций, а также функционирования всей системы социальных отношений. Важно создать эффективную модель социально-

27 Нургалиева Е. Н. Разрешение коллективных трудовых споров на современном этапе // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Права человека как высшее достояние человечества». – Москва: 2012. – С. 17-20.

трудовых отношений, в основе которой будут механизмы партнерства государства, частного сектора и профессиональных объединений. Важно активно развивать социальное партнерство, создавать условия для расширения участия негосударственного сектора в модернизации страны, прежде всего, социальной сферы»²⁸.

Отдельно в статье президентом дана оценка действовавшему тогда закону о профсоюзах: «Закон «О профессиональных союзах» принят еще в 1993 году. В нем нет даже понятия о социальном партнерстве, механизме заключения и исполнения коллективных договоров и т. д. Поэтому не удивительно, что профсоюзные институты в Казахстане не всегда способны играть роль эффективного инструмента предотвращения и разрешения трудовых споров. Хорошо понимая ситуацию изнутри, я хочу сказать: чтобы рабочие чувствовали себя достойно, профсоюзное движение должно быть на высоте».

Далее даны поручения об ужесточении ответственности в сфере профсоюзной деятельности и дана оценка работы Федерации профсоюзов Казахстана: «Правительству РК до конца 2012 года внести предложения о включении в Трудовой, Административный и Уголовный кодексы положений об ответственности за умышленное провоцирование трудовой конфликтности; об усилении административной и уголовной ответственности за возбуждение социальной вражды, принуждение к забастовке, несвоевременную выплату заработной платы, невыполнение коллективных договоров и другие правонарушения. Необходимо выстроить эффективный многоуровневый механизм регулирования противоречий в сфере трудовых отношений. В качестве основных причин трудовых конфликтов можно назвать две: первая – отчужденность работников от вопросов управления предприятиями, вторая – слабость механизмов внесудебного урегулирования споров и конфликтов. Здесь надо использовать опыт ряда развитых стран, на предприятиях которых действуют производственные советы. В них входят представители рабочих и персонала, а также профессиональных союзов. Как правило, на них решаются многие вопросы состояния и улучшения условий труда, рассматриваются различные социально-бытовые вопросы работников. Необходимо провести модернизацию профсоюзных институтов. Одним из основных партнеров государства в вопросах совершенствования трудовых отношений выступают профсоюзы. Вместе с тем нынешний формат деятельности крупнейшего профцентра – Федерации профсоюзов Казахстана (ФПК) не соответствует требованиям времени, так как он строится по отраслевому принципу «советского образца». Существенным проблемным моментом является неэффективное законодательство о профессиональных союзах. В нем неясно изложены

28 Социальная модернизация Казахстана: двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда [Электронный ресурс] // KAZINFORM. 10.07.2012. https://www.inform.kz/ru/social-naya-modernizaciya-kazahstana-dvadcat-shagov-k-obschestvu-vseobschego-truda_a2478336

положения о коллективных договорах, об ответственности сторон за их выполнение. Поэтому сейчас требуются решительные шаги по модернизации профсоюзного движения, прежде всего ФПК».

Во исполнение поручений, данных правительству в вышеуказанной статье, был утвержден План мероприятий, включающий следующие меры²⁹:

1. разработать проект Общенациональной концепции социального развития Республики Казахстан до 2030 года (срок 1 февраля 2013 года);
2. проработать вопрос об организации, начиная с 2013 года, системы всеобуча работников основам трудового законодательства Республики Казахстан (срок 1 ноября 2012 года);
3. провести комплексный анализ законодательства о профессиональных союзах и разработать законопроект о его изменениях (срок 1 ноября 2012 года).

В результате реформы был разработан **проект нового Закона РК «О профессиональных союзах»**, 30 сентября 2013 года был внесен правительством на рассмотрение Мажилиса Парламента и принят спустя почти год – 27 июня 2014 года³⁰.

Новый закон кардинально отличался от предыдущего, прежде всего, жестким регулированием, повышенными требованиями к уставу и структуре профсоюзов. Закон закреплял вертикальную иерархию профсоюзов: для каждого профсоюза или объединения профсоюзов установлено обязательное требование входить в состав вышестоящего объединения профсоюзов (обязательная ассоциированность профсоюзов). К слову, подобная модель профсоюзного движения была уникальной и не применялась ни в одной стране, кроме Казахстана.

В частности, статья 12 закона предписывала территориальному объединению профсоюзов на уровне области, города республиканского значения и столицы входить в состав республиканского объединения профсоюзов в качестве членской организации. Аналогичное требование было установлено для территориального объединения профсоюзов на уровне района, города – входить в состав соответствующего территориального объединения профсоюзов на уровне области, города республиканского значения или столицы в качестве членской организации. Также статья 13 закона обязывала отраслевой профсоюз входить в состав республиканского объединения профсоюзов в качестве членской организации. В свою очередь локальный профсоюз должен

29 Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 июля 2012 года № 961 «О мерах по реализации поручений Главы государства, данных в статье «Социальная модернизация Казахстана: двадцать шагов к обществу всеобщего труда»» [Электронный ресурс] // Әділет. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000961>

30 Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК «О профессиональных союзах» [Электронный ресурс] // Әділет. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000211>

был входить в состав отраслевого профсоюза в качестве членской организации (статья 14).

Как справедливо отмечалось, действующий закон был способен привести к монополизации системы профсоюзов и служить интересам одной структуры – прогосударственной Федерации профсоюзов³¹.

Кроме того, статья 33 данного закона устанавливала обязанность профсоюзов в течение одного года со дня введения в действие закона внести изменения в учредительные документы и организационные структуры в соответствии с требованиями закона. При несоблюдении данных требований профсоюзы подлежали ликвидации в судебном порядке по обращению местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения или столицы на основании сведений органов юстиции.

Данная норма всё-таки была применена на практике, и ряд профсоюзов, включая Конфедерацию независимых профсоюзов Казахстана, были ликвидированы. В течение семи месяцев 2014 года 22 отраслевых профсоюза в разных городах страны, входящих в состав Конфедерации свободных профсоюзов Казахстана (КСПК), получили свыше 30 отказов в регистрации и перерегистрации³². Кроме того, в 2015 году было отказано в государственной регистрации республиканскому объединению «Конфедерации Свободных профсоюзов Республики Казахстан»³³.

В соответствии с позицией МОТ, положение закона, дающее правительству право в определенных случаях не давать разрешение на создание профсоюза в течение трех месяцев после даты регистрации устава, противоречит основному принципу, согласно которому работодатели и трудящиеся должны иметь право создавать организации по своему выбору без предварительного разрешения³⁴.

Проект Закона «О профессиональных союзах» был направлен Министерством труда и социальной защиты населения РК в Международное бюро труда (МБТ) с просьбой подготовить технические замечания по тексту. В меморандуме, опубликованном в июне 2013 года экспертами МБТ, законопроект подвергся резкой критике. Комитет экспертов МБТ (орган рассмотрения жалоб по вопросам свободы

31 Нурғалиева Е. Н. Роль казахстанских профсоюзов в обеспечении социальной стабильности в обществе // Материалы международной научно-практической конференции «За права трудящихся. К 110-летию профсоюзного движения в России». – Екатеринбург: 2015. – С.116-118.

32 Независимые профсоюзы Казахстана закрыты [Электронный ресурс] // Zakon.kz. 31.10.2015. <https://www.zakon.kz/4752887-nezavisimye-profsojuzy-kazakhstan.html>

33 Независимые профсоюзы Казахстана под угрозой [Электронный ресурс] // Официальный сайт Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности. https://bureau.kz/publ-all/iz_drugikh_istochnikov/nezavisimye_profsoyuzu_kazakhstan_pod_ugrozoi/

34 Свобода объединения: сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов. – Женева: 2006. – С. 86.

объединения) уже направлял Казахстану свои замечания в связи с несоответствием представленного проекта ратифицированной страной Конвенции № 87 о свободе объединений и защите прав объединяться в профсоюзы. В меморандуме МБТ подчеркивалось, что «предложенная реформа не решает [этих] вопросов», а напротив, усугубляет проблему. В числе недостатков предложенной Казахстаном реформы названы широко трактуемый запрет на вступление в профсоюз работников государственных органов, существенные ограничения прав профсоюзов на выдвижение требований и организацию забастовок и др. Особой критике МБТ подвергло разделы законопроекта, подробно и однозначно определяющие структуру профсоюзного движения в стране, в том числе и непосредственную вертикальную подчиненность территориальных и региональных организаций и организаций на уровне предприятия отраслевым профсоюзам и их республиканской ассоциации, а также обязательное вхождение всех профсоюзных организаций страны в эту структуру. «Как представляется, - говорится в меморандуме, - вне этой, заранее определенной структуры нельзя создать «самостоятельный» новый профсоюз на уровне предприятия», в то время как право на создание и вступление в профсоюзы предполагает свободное определение их структуры. Одновременно МБТ привлекло внимание к тому, что предложенный законопроект «вводит профсоюзную монополию на отраслевом уровне, т. е. требует, чтобы [отраслевой] профсоюз был создан не менее чем половиной от общей численности работников или организаций, или чтобы он имел структурные подразделения в более чем половине регионов, городов республиканского значения, а также в столице страны». Вывод МБТ однозначный: эти меры противоречат положениям Конвенции № 87, и правительству рекомендуется «рассмотреть вопрос о внесении поправок» в соответствующие статьи³⁵.

Учитывая фундаментальное противоречие Закона РК «О профессиональных союзах» международно-правовым нормам и стандартам в сфере труда, на различных уровнях международными экспертами и учеными было настоятельно рекомендовано исключить обязательное вхождение территориального объединения профсоюзов и отраслевого профсоюза в состав республиканского объединения профсоюзов, нижестоящего территориального объединения профсоюзов в вышестоящий, а также локального профсоюза в состав отраслевого профсоюза в качестве членской организации.

В ряде работ казахстанских ученых неоднократно отмечались противоречия данных норм международным обязательствам Казахстана, вытекающих из Конвенции № 87 МОТ о свободе объединений и защите

35 Международное бюро труда. Меморандум о технических замечаниях по проекту Закона о профсоюзах Республики Казахстан [Электронный ресурс] // Социальное Действие. 22.01.2016. <http://socdeistvie.info/litra/1376-mezhdunarodnoe-byuro-truda-memorandum-o-tehnicheskikh-zamechaniyah-po-proektu-zakona-o-profsoyuzah-respubliki-kazahstan.html>

прав объединяться в профсоюзы 1948 года³⁶.

У нового закона о профсоюзах есть и преимущества по сравнению с ранее действовавшим. Так, было проведено разграничение полномочий между отраслевыми, республиканскими и территориальными объединениями. Раньше таких разграничений не было, поэтому внутри профсоюзов на протяжении долгих лет происходили споры между территориальными и отраслевыми профсоюзами о полномочиях и иерархии. Новый закон позволил устранить существовавший антагонизм. Кроме того, был определен порядок участия профсоюзов в организации социального партнерства³⁷.

Требования нового законодательства по регистрации профсоюзов привели к снижению количества профессиональных союзов с 851 организации в 2014 году до 468 по данным на август 2017 года. Снижение количества профсоюзов произошло за счет того, что кроме бездействующих и прекративших деятельность организаций, 360 организаций не смогли пройти реорганизационную процедуру. Это может свидетельствовать о недостаточной компетенции профессиональных организаций на уровне предприятий и инертности самих работников. Отмечается незначительное снижение обращений в суд по трудовым спорам, однако причины данного снижения сложно связать с ролью профсоюзного движения по новой модели. Выявление факторов требует отдельного глубокого исследования³⁸.

В 2017 году автор настоящего аналитического документа был привлечен в качестве независимого эксперта к исследованию, проведенного для Министерства труда и социальной защиты населения РК на тему «Роль профессиональных союзов в трудовых отношениях, в том числе в урегулировании коллективных трудовых споров». В результате исследования был проанализирован опыт профсоюзного регулирования в 21 стране, входящих в состав Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также других стран на предмет схожих правовых условий с Казахстаном (Аргентина, Беларусь, Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Португалия, Россия, Чехия). Был сделан вывод о том, что в них отсутствуют требования по обязательному вхождению профсоюзов в отраслевые,

36 Нургалиева, Е. Н. Роль казахстанских профсоюзов в обеспечении социальной стабильности в обществе. – С. 116-118; Хасенов М. Х. Проблемы выполнения Республикой Казахстан международных обязательств по обеспечению права на свободу объединений в сфере трудовых отношений // Вестник Казахстанской ассоциации международного права. – 2017. № 4 (40). – С. 71-79; Хасенов М. Х. Совершенствование нормативно-правовой основы социального партнерства в государствах Евразийского экономического союза с учетом международных трудовых стандартов // LexRussica. – 2020, № 1. – С. 160-175.

37 Модернизация профессиональных союзов // Казахстанская правда. – 2014. – 16 июля.

38 Заключительный отчет исследования «Роль профессиональных союзов в трудовых отношениях, в том числе в урегулировании коллективных трудовых споров». – Астана: 2017.

региональные или республиканские объединения профсоюзов, ни в одной из рассматриваемых стран не закреплено обязательное членство профсоюзов в объединениях профсоюзов. Дополнительно был проведен социологический анализ результатов анкетирования работников и интервьюирования руководства предприятий и профсоюзов, выявлены риски и проблемы, связанные с внесением изменений в нормативные правовые акты по регулированию деятельности профессиональных союзов, способных вызвать социальную напряженность, а также разработаны рекомендации по внесению изменений в нормативные правовые акты, касающиеся деятельности профессиональных союзов.

В числе рекомендаций было исключение норм об обязательном членстве профсоюзов в вышестоящих объединениях.

Вышеуказанные нормы были исключены под давлением международных организаций только спустя шесть лет после принятия закона, и 4 мая 2020 года были приняты поправки в трудовое законодательство, включающие изменения в закон о профсоюзах, направленные на приведение в соответствие с международными обязательствами Казахстана³⁹.

Реформу, проведенную в 2020 году, можно признать **третьей реформой профсоюзного законодательства**, поскольку помимо приведения в соответствие с международными обязательствами, также были внесены изменения и дополнения, направленные на смягчение ограничений в отношении профсоюзов.

Вместе с тем реформа 2020 года решила лишь незначительную часть проблем, большая часть которых так и осталась нерешенной. На сегодняшний день имеются многочисленные недостатки в законодательстве и правоприменительной практике, которые нарушают международные трудовые стандарты и препятствуют реализации профсоюзами своих функций, а также развитию социального партнерства в сфере труда (см. разделы 1.3 и 2.1 настоящего аналитического документа).

1.3. Международная оценка профсоюзного регулирования и деятельности профсоюзов в Казахстане

Международная организация труда (МОТ)

В 2019 году в ходе 108-й Международной конференции труда Комитет Международной конференции труда по применению норм – один из контрольных механизмов МОТ – внес Казахстан в специальный параграф отчета этого комитета «в связи с отсутствием прогресса с реализацией

³⁹ Закон Республики Казахстан 4 мая 2020 года № 321-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам труда» [Электронный ресурс] // Эділет.<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000321>

трудовых прав и прав профсоюзов в стране». На конференции были озвучены факты множественных нарушений права на объединение в независимые профсоюзы, преследований профсоюзных активистов и отказа правительства менять ситуацию. Среди жестких рекомендаций комитета Казахстану были пожелания изменить положение закона «О профсоюзах» так, чтобы не ограничивалось право работников свободно создавать профсоюзы и вступать в них, а также дать возможность объединениям работников и работодателей получать поддержку, в том числе финансовую, от международных организаций⁴⁰.

В 2019 году Комитетом по свободе объединения МОТ была рассмотрена индивидуальная жалоба Международной конфедерации профсоюзов, в которой упоминается о лишении свободы 16 октября 2019 года Ерлана Балтабая, лидера Независимого профсоюза нефтяников и энергетиков⁴¹.

Ранее в 2018 году МОТ рассматривал вопрос нападения и телесных повреждений, причиненных председателю профсоюза работников топливно-энергетического комплекса Шахтинска Дмитрию Сенявскому, и призвал правительство незамедлительно расследовать этот вопрос и привлечь виновных к ответственности.

Комитет по свободе объединения МОТ выразил сожаление по поводу постоянного отсутствия прогресса со времени последнего обсуждения дела в июне 2017 года, в частности, в отношении серьезных препятствий для создания профсоюзов без предварительного разрешения по закону и на практике, а также продолжающегося вмешательства в свободу ассоциации организаций работодателей:

«Случай Казахстана - это тот случай, который неоднократно рассматривался в Комитете по свободе объединения. В 2015, 2016 и 2017 годах наш Комитет изучал, насколько ситуация в Казахстане соответствует Конвенции. Одна миссия прямых контактов, одна трехсторонняя миссия высокого уровня и одна дорожная карта позже, мы снова имеем дело с Казахстаном. Излишне говорить, что ситуация в стране, несмотря на все вышперечисленное, по-прежнему вызывает особую тревогу, когда речь идет о свободе объединений. Мы обеспокоены тем, что страна не воспринимает всерьез действия, предпринятые до сих пор МОТ, и не имеет искреннего желания изменить свою политику. В предыдущие годы мы уже сообщали о насилии, совершенном в отношении лидеров профсоюзов. Помимо уже сообщенного насилия, мы были проинформированы о новых актах насилия в отношении лидеров профсоюзов, в частности, в отношении президента Профсоюза

40 Страна под параграфом[Электронный ресурс] // КМБПЧ – Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности. 16.07.2019. https://bureau.kz/publ-all/sobstvennaya_informaciya/strana_pod_paragrafom/

41 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) - Kazakhstan (Ratification: 2000)[Электронный ресурс] // International Labour Organization. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:4019876

нефтяников и энергетиков в Карагандинской области. Мы глубоко сожалеем, что Правительство Казахстана настойчиво продолжает практику, противоречащую свободе объединений. Помимо актов насилия, еще одним широко распространенным в Казахстане способом действий является возбуждение судебных дел против профсоюзных лидеров»⁴².

По сведениям Международной конфедерации профсоюзов, «Правительство Казахстана продолжает уничтожать независимые профсоюзы. Это вынуждает работодателей не подписывать коллективные договоры. Это запугивает наемных рабочих и препятствует созданию новых профсоюзов или вступлению в профсоюзы от имени КНП РК и организаций ее членов. Мы призываем Комитет потребовать от правительства Казахстана незамедлительно претворить в жизнь «дорожную карту», разработанную совместно с миссией высокого уровня МОТ, и привести ее законодательство и практику в соответствие с Конвенцией, а также положить конец административным мерам, уголовному преследованию профсоюзных активистов и прекращению вмешательства во внутренние дела профсоюзных организаций»⁴³.

В результате рассмотрения жалобы на Казахстан Комитетом по свободе объединения МОТ были направлены следующие рекомендации:

- внести поправки в положения Закона о профсоюзах в соответствии с конвенцией по вопросам, касающимся чрезмерных ограничений структуры профсоюзов, которые ограничивают право трудящихся создавать профсоюзы и вступать в них по своему выбору;
- воздерживаться от наложения ограничений на право занимать выборные должности в профсоюзах и право на свободу передвижения для участия в законной профсоюзной деятельности;
- обеспечить расследование заявлений о насилии в отношении членов профсоюзов и, при необходимости, наложить сдерживающие санкции;
- пересмотреть, в консультации с социальными партнерами, существующее законодательство и практику в отношении перерегистрации профсоюзов с целью преодоления существующих препятствий.

Международная конфедерация профсоюзов (МКП)

7 июня 2018 года Международная конфедерация профсоюзов (МКП) – крупнейшее в мире профсоюзное объединение, куда от Казахстана

42 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) - Kazakhstan (Ratification: 2000)[Электронный ресурс]// International Labour Organization. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO:P13100_COMMENT_ID:4000311

43 Там же.

входили Федерация профсоюзов Республики Казахстан (ФПРК) и закрытая властями Конфедерация независимых профсоюзов Республики Казахстан (КНПРК) – опубликовала отчет «2018. Индекс МКП. Худшие страны мира для рабочих». В первую десятку, по их версии, вошел и Казахстан ввиду своего «специфического» отношения к независимым профобъединениям.

3 декабря 2018 года на IV Конгрессе МКП было принято решение о лишении полномочий делегации Федерации профсоюзов РК – официальной профсоюзной ассоциации, представляющей Казахстан за рубежом, и о приостановлении ее членства в МКП на основании «полной утраты независимости» ФП РК.

«Международная конфедерация профсоюзов подтвердила свое намерение оказать существенную поддержку наемным работникам Республики Казахстан в их намерении создавать и развивать независимые профсоюзы как действенный инструмент борьбы за свои социальные и экономические интересы и гражданские права. Антирабочая практика репрессий и запретов в Республике Казахстан должна быть изменена. Мы будем контролировать ситуацию и заставим власти Казахстана уважать основополагающие права наемных работников», — высказался на этом конгрессе перед собравшимися председатель Конфедерации труда России Борис Кравченко, в очередной раз посетивший Казахстан в составе этой профсоюзной миссии⁴⁴.

В 2019 году Международная конфедерация профсоюзов в очередной раз внесла Казахстан в рейтинг десяти стран с наихудшими условиями для работников наряду с Алжиром, Бангладеш, Бразилией, Колумбией, Гватемалой, Филиппинами, Саудовской Аравией, Турцией и Зимбабве⁴⁵.

В докладе приводятся несколько случаев преследования профсоюзных лидеров⁴⁶:

«Репрессии против независимого рабочего движения усилились в Казахстане, поскольку профсоюзы, входящие в Конфедерацию независимых профсоюзов Казахстана (КНПРК), произвольно распущенные в 2017 году, стали объектом преследования со стороны государства и жестоких физических нападений. Лариса Харькова, председатель КНПРК, была приговорена к ограничению свободы передвижения после отказа заплатить штраф в размере 6 миллионов тенге (15 805 долларов США) за предполагаемый ущерб.

После произвольного роспуска КНПРК в 2017 году в начале 2018 года Нурбек Кушакбаев, заместитель председателя КНПРК, и Амин Елеусинов, председатель филиала КНПРК, были приговорены по ложным

44 Членство Федерации профсоюзов Казахстана в мировом профсоюзном объединении приостановят [Электронный ресурс] // Власть. 23.10.2018. <https://vlast.kz/novosti/30118-clenstvo-federacii-profsouzov-kazahstana-v-mirovom-profsouznom-obedinenii-priostanovat.html>

45 ITUC GLOBAL RIGHTS INDEX 2019. The World's Worst Countries for Workers.

46 Там же. С. 25, 40.

обвинениям к двум с половиной годам лишения свободы и временному запрету на общественную деятельность после отбытия срока заключения. Через 16 месяцев тюремного заключения Кушакбаев и Елеусинов были освобождены, однако бывший лидер КНПК Лариса Харьковская, осужденная на четыре года ограничений свободы передвижения, запрета на занятие государственных должностей в течение пяти лет и 100 часов принудительного труда по сфабрикованным обвинениям в хищении, оставалась под строгим ограничением свободы.

В 2019 году последним в длинной череде профсоюзных лидеров, подвергшихся преследованию, стал Ерлан Балтабай, председатель Профсоюза работников нефтегазовой и энергетической отрасли. Он подозревался в хищении средств профсоюзов. В процессе следствия власти неоднократно вызывали Балтабая на допрос, обыскивали его дом и офисы профсоюза, изъяли профсоюзные документы. Его родственники также были допрошены. Продолжающееся расследование фактически парализовало работу профсоюза.

10 ноября 2018 года в Шахтинске двумя неопознанными лицами было совершено нападение на дом Дмитрия Сенявского, руководителя местного отделения указанного профсоюза в Карагандинской области. Впоследствии он был госпитализирован с серьезными травмами, включая перелом руки и сотрясение мозга и не смог приехать в Астану навстречу с представителями МКП».

Европейский союз

12 марта 2018 года Европейский Парламент принял новую резолюция по нарушению прав человека в Казахстане. В частности, в резолюции Европейский Парламент «призывает правительство Казахстана положить конец репрессиям против независимых профсоюзов и снять ограничения на их деятельность, прекратить политически мотивированное уголовное преследование лидеров профсоюзов, отменить приговоры Ларисе Харьковской, Нурбеку Кушакбаеву и Амину Елеусинову и позволить им возобновить свою профсоюзную деятельность без вмешательства или преследований, а также решить озабоченность по поводу уголовного расследования против Ерлана Балтабая, а также пересмотреть Закон о профсоюзах 2014 года и Трудовой кодекс 2015 года, чтобы привести их в соответствие со стандартами МОТ»⁴⁷.

Соединенные Штаты Америки

В 2018 году было озвучено намерение офиса Торгового представительства США пересмотреть участие Индии, Индонезии и Казахстана в Обобщенной системе преференций (ОСП), основываясь на подозрении в «несоответствии вышеперечисленных стран данной программе.

⁴⁷ European Parliament resolution on the Human rights situation in Kazakhstan [Электронный ресурс] // European Parliament. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2019-0204_EN.html

«Данный вывод основан на беспокойстве, касающемся его соблюдения критерия ОСП о правах работников», — объяснили в посольстве США в РК. Другими словами, опять из-за того, что в стране не соблюдается право на беспрепятственную деятельность профсоюзов, что для Соединенных Штатов является таким же важным требованием, как и соблюдение свободы совести⁴⁸.

Таким образом, нарушения права на свободу объединения на законодательном уровне и преследования профсоюзных активистов стали объектами регулярных критических докладов и рейтингов международных организаций и зарубежных партнеров Казахстана, что требует незамедлительных действий со стороны государства по устранению соответствующих нарушений.

⁴⁸ Торговый Представитель США объявляет о Новом пересмотре участия Индии, Индонезии и Казахстана в Обобщенной системе преференций [Электронный ресурс] // Посольство и Консульство США в Казахстане. 16.04.2018. <https://kz.usembassy.gov/ru/pr-04-13-18-ru/>

2. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОФСОЮЗОВ В КАЗАХСТАНЕ

2.1. Рекомендации по совершенствованию законодательства Республики Казахстан в сфере профсоюзной деятельности

Реализация права на свободу объединений

Право на свободу объединений установлено международными пактами о гражданских и политических правах, об экономических и социальных правах 1966 года, детально раскрыто Конвенцией МОТ № 87 о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы⁴⁹ и Конвенцией МОТ № 98 о применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров⁵⁰.

Кроме того, право на свободу объединения провозглашено Всеобщей декларацией прав человека 1948 года, Филадельфийской декларацией МОТ 1944 года и Декларацией МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 года.

В конвенциях МОТ свобода объединения понимается широко и включает не только собственно право на создание профсоюзов и объединений работодателей, но и право на ведение коллективных переговоров, заключение коллективных договоров, защиту от дискриминации в связи с реализацией свободы объединения, информирование и проведение консультаций и разрешение трудовых споров экономического характера (споров об интересах)⁵¹.

Вместе с тем, в законодательстве Казахстана имеются нормы, нарушающие право на свободу объединения. Об этом неоднократно в своих докладах и рекомендациях отмечал Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ.

На протяжении многих лет Казахстан является объектом критических докладов МОТ в связи с нарушением конвенций № 87 и № 98 о праве на свободу объединения.

Комитетом по свободе объединения МОТ неоднократно были инициированы дела по жалобам на нарушения права на свободу объединения в отношении Казахстана, а точнеечетыре дела (в 1994,

49 КОНВЕНЦИЯ 87. Конвенция о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы [Электронный ресурс] // International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c087_ru.htm

50 КОНВЕНЦИЯ 98. Конвенция о применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров [Электронный ресурс] International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c098_ru.htm

51 Герасимова Е. С., Островская Ю. Е., Бизюков П. В. Свобода объединения в современной России: практика, проблемы, опыт защиты: монография. – Москва: 2018. – С. 16.

1995, 2002 и 2017 гг.), из которых одно – действующее⁵².

1) Нарушение принципа уведомительного характера регистрации профсоюза и права профсоюза организовывать свою деятельность и выработать свой устав, установленные Конвенцией МОТ № 87.

Конвенция № 87 предусматривает уведомительный характер регистрации профсоюза. В частности, согласно статье 2 Конвенции, трудящиеся и предприниматели, без какого бы то ни было различия, имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации при условии подчинения их уставам. Данное правило распространяется также на федерации и конфедерации организаций трудящихся и предпринимателей. Статья 3 Конвенции № 87 наделяет организации работников и работодателей правом разрабатывать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат и свою деятельность и формулировать свою программу действий. Государственные власти воздерживаются от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению. Статья 4 запрещает роспуск или временное запрещение в административном порядке организаций работников и работодателей.

Данные гарантии предполагают запрет на установление требований к уставам организаций работников и работодателей. Как указывается МОТ, законодательные положения, детально регулирующие внутреннюю деятельность организаций трудящихся и работодателей, содержат в себе серьезную опасность вмешательства со стороны государственных властей. Уставы и положения не должны быть предметом предварительного утверждения государственных властей⁵³. Государственные органы не могут отказывать профсоюзам в регистрации, ссылаясь на несовершенство устава.

Однако закон о профсоюзах указывает типовую структуру и уполномочивает органы власти вмешиваться во внутрипрофсоюзную деятельность, в том числе, через требование изменения устава. Кроме того, государственные органы могут отказывать профсоюзам в регистрации, ссылаясь на несовершенство устава.

В соответствии со статей 10 закона, до истечения года со дня регистрации республиканские, территориальные объединения профсоюзов, отраслевые профсоюзы обязаны представить в орган, зарегистрировавший их, копии документов, подтверждающих

52 Information System on International Labour Standards [Электронный ресурс] // International Labour Organization. <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20010::NO::>

53 Свобода объединения: сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов. – С. 85-86.

соответствие требованиям, предусмотренным пунктом 3 статьи 11, пунктом 3 статьи 12 и пунктом 2 статьи 13 данного закона. Несоблюдение требований, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи, влечет приостановление деятельности республиканского, территориального объединений профсоюзов, отраслевого профсоюза в судебном порядке на срок от трех до шести месяцев в соответствии с Законом Республики Казахстан «Об общественных объединениях» по обращению местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы на основании сведений органов, зарегистрировавших их.

Как указывается МОТ, свободное осуществление права на создание союзов и вступление в них предполагает свободное определение структуры и состава союзов.

В этой связи предлагается привести законодательство Казахстана в соответствии со статьями 2, 3 и 4 Конвенции № 87, исключив требования к уставу и структуре профсоюзов(объединения), в полной мере обеспечив право вырабатывать свои уставы и организовывать свою деятельность, а также нормы о возможности приостановления деятельности профсоюза (объединения) в связи с несоответствием содержания устава нормам закона.

2) Повышенные количественные ограничения для создания профсоюза. Законодательство Казахстана содержит повышенные количественные ограничения в виде минимального количества граждан-учредителей для создания профсоюза. В соответствии со статьей 8 Закона РК «О профессиональных союзах», профсоюз создается по инициативе группы граждан РК не менее десяти человек, связанных общностью их профессиональных и производственных интересов, созывающих учредительный съезд (конференцию, собрание), на котором утверждается устав и формируются профсоюзные органы.

Согласно статье 15 Закона РК «О профессиональных союзах», допускается создание первичной профсоюзной организации, не являющейся юридическим лицом, создаваемой по инициативе не менее трех человек.

При этом согласно статье 7 Конвенции № 87 о праве на свободу ассоциации, приобретение прав юридического лица организациями трудящихся и предпринимателей, их федерациями и конфедерациями не может быть подчинено условиям, способным воспрепятствовать праву трудящихся и предпринимателей создавать организации (объединения).

В этой связи снижение количественного требования для создания профсоюза обосновано, во-первых, положениями Конституции РК (статья 23), во-вторых, международными обязательствами Республики Казахстан (Конвенция МОТ № 87), в-третьих, действующей нормой Закона РК «О профессиональных союзах», допускающей создание первичной профсоюзной организации, по инициативе не менее трех человек.

Кроме того, в Казахстане работодатели вправе создавать объединения юридических лиц и/или индивидуальных предпринимателей в форме ассоциации (союза) без каких-либо количественных ограничений (статья 20 Закона РК «О некоммерческих организациях»: минимум два учредителя). Приведенное отличие в юридических возможностях объединений работников и работодателей, помимо права на объединение, нарушает конституционный принцип равенства перед законом.

В этой связи предлагается привести законодательство Казахстана в соответствии со статьями 2 и 7 Конвенции № 87, исключив завышенное требование по минимальному количеству граждан-учредителей для создания профсоюза, снизив его с 10 до 3 человек.

3) *Ограничение форм профсоюзного представительства работников.* Согласно закону, в Казахстане профсоюзы могут создаваться только по производственно-отраслевому принципу и сегодня де-юре могут существовать только пять форм профсоюзов: первичные организации, локальные профсоюзы, отраслевые профсоюзы, территориальные и республиканские объединения профсоюзов. Очевидно, что законодатель не может ограничивать стремление людей объединяться только лишь в рамках этих четырех форм. Ограничивать принципы объединения людей в профсоюзные организации, лимитировав их формы, никак нельзя, потому что это в корне противоречит нормам международного права.

Согласно международным нормам, профсоюзы имеют право объединяться по принципу принадлежности к профессии, роду деятельности, принадлежности к отрасли, территории и т.д., а внутренняя структура должна определяться самими работниками.

В этой связи считаем необходимым полный пересмотр концепции профсоюзного представительства в Казахстане в соответствии с международными принципами и нормами, включая исключение ограничения в виде производственно-отраслевого принципа для создания профсоюза, предусмотрев возможность создания иных профсоюзов, вне зависимости от приведенных в законе форм.

Коллективные переговоры и информирование как формы социального партнерства

Право на коллективные переговоры гарантируется Конвенцией № 98 1949 года о применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров и Конвенцией № 154 1981 года о коллективных переговорах.

Согласно статье 2 Конвенции № 154, термин «коллективные переговоры» означает все переговоры, которые проводятся между работодателем, группой работодателей или одной или несколькими организациями работодателей, с одной стороны, и одной или

несколькими организациями работников — с другой, в целях:

- а) определения условий труда и занятости; и/или
- б) регулирования отношений между работодателями и работниками; и/или
- в) регулирования отношений между работодателями или их организациями и организацией или организациями работников.

Вместе с тем в законодательстве Казахстана имеются противоречия международным трудовым стандартам.

1) Понятие коллективных переговоров и вопросы, по которым проводятся коллективные переговоры

Законодательство ограничивает понятие «коллективные переговоры», сводя его к переговорам по заключению коллективных договоров. В Казахстане различается право на ведение переговоров по подготовке соглашений и коллективные переговоры по заключению коллективного договора (статья 149 и статья.156 Трудового кодекса РК).

Другими словами, право на коллективные переговоры законодательно регулируется только при подготовке и заключении коллективных договоров и соглашений, по иным вопросам коллективные переговоры не предусмотрены. Такая узкая трактовка понятия «коллективные переговоры» не соответствует международным стандартам и ограничивает право сторон вести переговоры по иным социально-трудовым вопросам.

В данном вопросе мы солидарны с позицией ученых, которые утверждают, что нет никакой необходимости ограничивать возможности сторон по ведению переговоров только лишь заключением и изменением коллективных договоров и соглашений: стороны сами должны иметь возможность решать, в каких случаях и с какой целью они вступают в переговоры⁵⁴.

В этой связи обоснована необходимость исключения ограничения предмета коллективных переговоров и установка возможности вести переговоры в установленном порядке по любым социально-трудовым вопросам.

2) Право самостоятельно определять свою структуру и выбирать представителя при ведении коллективных переговоров

Согласно статье 3 Конвенции № 154 МОТ, когда термин “коллективные переговоры” распространяется также на переговоры с представителями работников, при необходимости должны приниматься соответствующие меры для обеспечения того, чтобы присутствие этих представителей не могло ослабить позиции заинтересованных организаций работников.

⁵⁴ Международные трудовые стандарты и российское трудовое право: перспективы координации: монография / под ред. С. Ю. Головиной, Н. Л. Лютова. – Москва: 2016. – С. 97.

Эта норма означает, что право на ведение коллективных переговоров должно признаваться вне зависимости от правовой формы организаций работников.

Вместе с тем в законодательстве установлены ограничения на круг организаций работников, наделенных правом на ведение коллективных переговоров на уровне предприятия. В частности, это работники, представляющие органы профессиональных союзов, а при их отсутствии – выборные представители (статьи 20 и 156 ТКРК).

Ограничение права объединений профсоюзов на ведение коллективных переговоров на уровне организации является нарушением международных обязательств, вытекающих из ратификации конвенций и членства в МОТ.

В этой связи считаем необходимым наделить объединения профсоюзов правом вести коллективные переговоры на локальном уровне и заключать коллективные договоры.

3) Уровень ведения коллективных переговоров

Согласно статье 5 Конвенции № 154, меры, предусмотренные в пункте 1 настоящей статьи, направлены на то, чтобы проведению коллективных переговоров не препятствовало отсутствие регулирующих их правил или неполный или несоответствующий характер этих правил.

В законодательстве Казахстана установлен исчерпывающий перечень уровней социального партнерства, в рамках которых возможно ведение коллективных переговоров: республиканский, отраслевой, территориальный и локальный уровни. Вместе с тем в системе социального партнерства не имеется уровень профессии.

Как справедливо отмечается в литературе, профсоюзы, которые объединяют работников отдельной профессии (например, моряков, пилотов, авиадиспетчеров вне зависимости от того, в какой организации они работают), фактически оказываются не в состоянии вести коллективные переговоры с работодателями, поскольку это противоречит заложенной структуре социального партнерства⁵⁵.

В этой связи обоснована необходимость дополнить систему социального партнерства уровнем профессии для обеспечения охвата коллективно-договорным регулированием профсоюзные организации, созданные по профессиональному признаку.

4) Установление правового механизма информирования

Обмен информацией представляет собой минимальный уровень социального диалога, предполагающий минимальный уровень доверия между сторонами. Это наиболее простой способ взаимодействия между сторонами и одновременно отправная точка для проведения дальнейших

⁵⁵ Там же. С. 99.

консультаций и переговоров⁵⁶. Обмен информацией способен помочь сторонам услышать друг друга, подготовить почву для консультаций и переговоров. Обмен информацией является важным условием успешной реализации любой другой формы социального диалога⁵⁷.

Обмен информацией как форма социального диалога наиболее подробно регламентируется Рекомендацией МОТ № 129⁵⁸, при этом основное внимание уделяется предоставлению работодателем и администрацией предприятия информации работникам. Как отмечает С. А. Егоров, особенность применяемого в рассматриваемой Рекомендации МОТ подхода проявляется в том, что обязанность предоставления информации социальному партнеру является двусторонней, то есть не только работники вправе запрашивать у работодателя необходимую информацию, но и работодатель также вправе получать необходимую информацию у работников или их представителей⁵⁹.

Позиция МОТ состоит в том, что работники вправе получать всю информацию, затрагивающую их интересы, кроме той, предоставление которой может причинить вред работодателю. Соответственно и работодатель не вправе запрашивать у работников информацию, предоставление которой может нанести им вред или будет являться нарушением их прав или посягать на их законные интересы.

Можно сделать вывод, что информирование является первичной формой социального партнерства и важнейшим условием для реализации коллективных трудовых прав.

Несмотря на важность данной формы социального партнерства, в Казахстане взаимный обмен информацией (информирование) не определен в качестве формы социального партнерства, а механизм информирования не регламентирован.

Учитывая изложенное, рекомендуется предусмотреть системный и четкий механизм регулярного обмена информацией между работниками и работодателем, их представителями как самостоятельной формы социального партнерства, а также установить критерий, согласно которому предоставление информации не должно причинять вред, являться нарушением их прав или посягать на законные интересы сторон трудовых отношений.

Таким образом, в трудовом законодательстве Казахстана имеются пробелы и коллизии с международными трудовыми стандартами в регулировании процедур ведения коллективных переговоров и обмена

⁵⁶ Там же. С. 93.

⁵⁷ Актуальные проблемы трудового права : учебник для магистров / отв. ред. Н. Л. Лютов. – Москва: 2018. – С. 643.

⁵⁸ РЕКОМЕНДАЦИЯ 129. Рекомендация о связях между администрацией и работниками на предприятии [Электронный ресурс] // International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r129_ru.htm

⁵⁹ Казаков С. О. Основные формы социального партнерства в России и Германии: сравнительно-правовой анализ. – Москва: 2017. – С.29.

информацией. Более того, установлены нарушения права на свободу объединения и международных обязательств, регулирующих правовой статус представителей работников в социальном партнерстве.

Усиление прозрачности профсоюзов

Анализ зарубежного опыта показывает, что одной из гарантий обеспечения прозрачности и доверия со стороны членов профсоюзов является опубликование финансовой отчетности.

Так, во Франции согласно закону 2008 года за всеми конфедерациями профсоюзов в целях повышения прозрачности деятельности профсоюзов была закреплена обязанность публиковать свою консолидированную отчетность на интернет-ресурсах. В отношении региональных и окружных союзов данная обязанность вступила в силу с 2012 года⁶⁰.

Однако в Казахстане до сих пор императивных норм о публикации финансовой отчетности профсоюзов на законодательном уровне не предусмотрено. Тем не менее профсоюзы аккумулируют значительные финансовые ресурсы, поступающие в виде членских взносов и иных поступлений от своей деятельности.

В этой связи в целях повышения доверия населения к институту профсоюзного представительства и повышения прозрачности деятельности профсоюзов, предлагается закрепить в законе «О профессиональных союзах» обязанность республиканских, отраслевых и территориальных объединений профсоюзов ежегодно публиковать консолидированную отчетность на интернет-ресурсах.

Правовой статус профсоюзов

Сегодня профсоюзы Казахстана на законодательном уровне недостаточно располагают всеми необходимыми инструментами для полноценного осуществления своих функций.

Обязанность государственных органов привлекать профсоюзы к разработке проектов нормативных правовых актов

В частности, в соответствии с подпунктом 11 пункта 1 статьи 16 Закона «О профессиональных союзах», профсоюзы имеют право участвовать в разработке нормативных правовых актов, затрагивающих трудовые и социальные права и интересы граждан. Однако для реализации данного права отсутствует в законодательстве корреспондирующая обязанность государственных органов привлекать к разработке на «нулевой стадии» и обсуждению проектов нормативных правовых актов, затрагивающих трудовые и социальные права и интересы граждан⁶¹.

60 Laborde J.-P., Rojot J. France. In International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations, ed. R. Blanpain. – The Hague: 2011.

61 Хасенов М.Х. Правовой механизм социального партнерства в сфере труда: проблемы теории и практики: диссертация на соискание ученой степени доктора философии (Ph.D). – Астана: ЕНУ им.Л.Н.Гумилева, 2016. – С.103-106.

Согласно пункту 1 статьи 18 Закона РК «О правовых актах»⁶², в разработке нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства, обязательно участие представителей Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан и аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства. Пункт 2 настоящей статьи обязывает орган-разработчик нормативного правового акта направить концепцию проекта закона, затрагивающего интересы субъектов частного предпринимательства, для получения экспертного заключения в аккредитованные объединения субъектов частного предпринимательства и Национальную палату предпринимателей Республики Казахстан. В данном законе отсутствует норма, предусматривающая обязательное участие объединений профсоюзов в разработке нормативных правовых актов, затрагивающих трудовые и социальные права и интересы граждан, и соответствующее согласование в форме экспертного заключения.

Данное положение дел является дискриминирующим права и законные интересы представителей работников в лице профсоюзов и их объединений.

В этой связи считаем, что наилучшей и эффективной формой такого участия является обязательное участие в разработке и экспертиза объединениями профсоюзов проектов соответствующих нормативных правовых актов (с учетом уровня такого акта: республиканского, территориального или отраслевого).

Полномочия профсоюзов проводить общественные слушания

Статьей 19 Закона «О профессиональных союзах» закреплены формы участия профсоюзов в социальном партнерстве, среди которых работа в трехсторонних (республиканской, отраслевой, региональной) комиссиях по социальному партнерству и регулированию социальных и трудовых отношений, разработка проектов соглашений и коллективных договоров и их заключения, а также консультация (переговоры) с работодателями, их объединениями (ассоциациями, союзами) и государственными органами.

Однако в указанном перечне отсутствует такая форма защиты социальных и трудовых прав граждан, как общественные слушания. Так, в Законе РК «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан»⁶³ установлено право Национальной палаты проводить общественные слушания по вопросам предпринимательства с участием депутатов Парламента Республики Казахстан и местных

62 Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК[Электронный ресурс] // Эділет. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

63 Закон Республики Казахстан от 4 июля 2013 года № 129-V «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан»[Электронный ресурс] // Эділет. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000129>

представительных органов, представителей государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, субъектов предпринимательства и средств массовой информации (пункт 3 статья 9).

Предлагается закрепить аналогичное полномочие республиканских и территориальных объединений профсоюзов, отраслевых профсоюзов.

Полномочия профсоюзов проводить общественный мониторинг

Одной из форм защиты социальных и трудовых прав граждан является общественный мониторинг нормативных правовых актов. Согласно статье 51 Закона РК «О правовых актах», Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан проводит общественный мониторинг нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства. Предлагается аналогичную норму предусмотреть в Законе Республики Казахстан «О профессиональных союзах» по отношению к республиканским, территориальным объединениям профсоюзов и отраслевым профсоюзам в части общественного мониторинга нормативных правовых актов, затрагивающих трудовые и социальные права и интересы граждан.

Расширение полномочий профсоюзов по проведению общественного контроля

Необходимо принять конкретные меры по развитию института общественного контроля, который составляет одну из основных функций профсоюзов.

Так, согласно статье 155 ТК РК, правом на осуществление общественного контроля за соблюдением трудового законодательства РК наделены только республиканские и отраслевые объединения работников, при этом с оговоркой – на условиях и в порядке, закрепленных в соглашениях и коллективных договорах. То есть, если нет такого порядка и условий, то эта норма становится нереализованной, декларативной.

Более того, полномочиями по осуществлению общественного контроля не наделены собственно профсоюзы и в целом представители работников. Кроме того, ТК РК не предусматривает механизм общественного контроля.

Порядок осуществления общественного контроля за соблюдением прав членов профсоюза, установленный статьей 20 Закона РК «О профессиональных союзах», считаем недостаточным, поскольку общественный контроль в нем сводится только к участию профсоюзов в аттестации производственных объектов по условиям труда на постоянной основе и в составе комиссии по расследованию несчастных случаев на производстве.

Ситуация такова, что если в соответствующих соглашениях и коллективных договорах отсутствуют условия и порядок осуществления

общественного контроля, то общественный контроль на практике нереализуем.

В этой связи в ТК РК необходимо установить императивное требование по установлению в соглашениях о социальном партнерстве и коллективных договорах условия и порядок осуществления общественного контроля представителями работников. С целью усиления общественного контроля за соблюдением трудового законодательства профсоюзами предлагается статью 155 ТК РК изложить в новой редакции⁶⁴:

«Статья 155. Общественный контроль за соблюдением трудового законодательства РК

1. *Представители работников осуществляют общественный контроль за соблюдением трудового законодательства РК.*
2. *Целью и задачами общественного контроля за соблюдением трудового законодательства является обеспечение содействия в соблюдении законности, а также предупреждение и устранение нарушений трудового законодательства.*
3. *Для осуществления контроля за соблюдением норм трудового законодательства представители работников могут создавать службы общественного контроля.*
4. *Представители работников имеют право запрашивать информацию об исполнении соглашений и коллективных договоров, о ходе работы согласительных и примирительных комиссий.*
5. *Представители работников взаимодействуют с государственными инспекторами по труду в соответствии с законодательством, посредством прямых обращений с целью защиты интересов своих членов участия в совместных плановых проверках по соглашению с работодателями.*
6. *Дополнительные механизмы, условия и порядок осуществления общественного контроля могут быть предусмотрены в соглашениях и коллективных договорах».*

Кроме того, с общественным контролем неразрывно связана его разновидность – контроль за выполнением коллективных договоров и соглашений

Необходимо обратить внимание на хороший опыт Узбекистана, где статья 46 ТК предусматривает контроль за исполнением коллективного договора. Ежегодно или в сроки, специально оговоренные в самом договоре, подписавшие его лица отчитываются о выполнении обязательств на общем собрании (конференции) трудового коллектива.

⁶⁴ Хасенов М. Х. Социальное партнерство - ключ к достижению баланса интересов участников трудовых отношений // Сборник докладов круглого стола «Социально-трудовые отношения в странах Центральной Азии: анализ и перспективы». – Астана: 2018.

При осуществлении контроля стороны обязаны представлять всю необходимую информацию, имеющуюся у них в распоряжении.

В Казахстане же единственная норма содержится в пункте 6 статьи 154 ТК РК и звучит следующим образом: «Контроль за выполнением соглашений осуществляют стороны социального партнерства». Про коллективные договоры ничего не сказано, все отнесено на усмотрение сторон договора. Считаем, этого недостаточно, так как на усмотрение сторон должны относиться вопросы об условиях труда и организации труда, но общие институциональные механизмы, такие как контроль, являются гарантиями развития социального партнерства.

В этой связи предлагается рассмотреть вопрос введения в ТК РК обязанности сторон коллективного договора отчитываться о выполнении обязательств на общем собрании (конференции) трудового коллектива, представлять всю необходимую информацию, имеющуюся у них в распоряжении.

Аналогичный механизм необходимо предусмотреть ежегодно на заседаниях соответствующих комиссий и в отношении соглашений о социальном партнерстве, включая региональные и отраслевые. Дополнительно, такие отчеты должны публиковываться на интернет-ресурсах, чтобы каждый желающий мог с ними ознакомиться. Все это должно быть закреплено законодательно.

На основании вышеизложенного, предлагается принять ряд поправок в законодательство Республики Казахстан, направленных на укрепление правового статуса профсоюзов при формировании и осуществлении социально-экономической политики:

1. Обеспечить обязательную экспертизу проектов нормативных правовых актов, затрагивающих трудовые и социальные права и интересы граждан, республиканскими объединениями профсоюзов и профсоюзных организаций (с соответствующими поправками в Закон РК «О правовых актах»).
2. Предусмотреть полномочие республиканских и территориальных объединений профессиональных союзов инициировать общественные слушания по вопросам, затрагивающим трудовые и социальные права и интересы граждан:
 - на республиканском уровне – республиканскими объединениями профсоюзов и профсоюзных организаций с участием депутатов Парламента Республики Казахстан и местных представительных органов, представителей государственных органов, органов местного самоуправления, объединений субъектов предпринимательства (работодателей), организаций, субъектов предпринимательства, средств массовой информации;
 - на территориальном уровне – территориальными объединениями профсоюзов и профсоюзных организаций с участием местных представительных органов, представителей

государственных органов, органов местного самоуправления, объединений субъектов предпринимательства (работодателей), организаций, субъектов предпринимательства, средств массовой информации.

3. Предусмотреть в Законе Республики Казахстан «О профессиональных союзах» полномочие республиканских и территориальных объединений профессиональных союзов осуществлять общественный мониторинг нормативных правовых актов, затрагивающих трудовые и социальные права и интересы граждан.
4. Усилить правовые основы проведения общественного контроля за соблюдением трудового законодательства со стороны профсоюзов.
5. Ввести в состав управляющего органа Единого накопительного пенсионного фонда Республики Казахстан, Фонда социального страхования и Фонда обязательного социального медицинского страхования представителей республиканских объединений профсоюзов с целью обеспечения прозрачности и подотчетности в использовании пенсионных и иных социальных отчислений работников.

Таким образом, основной идеей и замыслом совершенствования законодательства о профессиональных союзах является создание в Республике Казахстан условий и правового механизма эффективного использования потенциала профессиональных союзов, формирование профсоюзов, имеющих реальный авторитет в обществе и государстве.

2.2. Рекомендации по совершенствованию правоприменительной практики в сфере профсоюзной деятельности

Прекращение преследований профсоюзных лидеров и обеспечение объективного расследования дел, связанных с нападением на них

Как неоднократно отмечалось международными организациями и зарубежными партнерами Казахстана, вызывает беспокойство уголовное преследование профсоюзных активистов и недостаточно объективное расследование дел, связанных с нападениями на них. Данная тенденция способствует снижению доверия работников к профсоюзам, поскольку ставится вопрос независимости от государства профсоюзов и способность отстаивать интересы работников без оглядки на возможные угрозы преследования со стороны властей.

Государство должно дать сигнал профсоюзному сообществу, что активная гражданская позиция в защиту трудящихся не может стать поводом для преследований, даже под видом обвинений в растрате

профсоюзных средств, расследование которого проводится с серьезными процессуальными нарушениями и нарушениями материального права.

Выработка концептуальной платформы профсоюзного движения Казахстана

Профсоюзная деятельность сегодня нуждается в концептуальном переосмыслении. Один из первых шагов был сделан в 2018 году, когда при поддержке Федерации профсоюзов РК было подготовлено и издано первое в независимом Казахстане монографическое исследование статуса и деятельности профсоюзов, теории и практики профсоюзного движения. Авторами монографии выступили казахстанские и зарубежные ученые, профсоюзные лидеры.

В книге была систематизирована история развития профсоюзного движения, концепция и функции профсоюзов как социального института, приводится международно-правовая основа деятельности профсоюзов. Примеры многолетнего опыта профсоюзов государств-членов ОЭСР, а также практика профсоюзного движения в странах СНГ, подробно изложенные в данной работе, призваны помочь казахстанским профсоюзам эффективно представлять и отстаивать законные интересы работников, тем самым укрепляя свой авторитет не только перед членами профсоюзов, но и обществом в целом. Уникальность данного исследования является приведенный опыт 30 государств мира, включая 19 государств-членов ОЭСР и 11 государств постсоветского пространства. Примечательно, что среди 30 государств - страны, входящие в топ-10 Глобального индекса конкурентоспособности по итогам 2018 года: США, Сингапур, Германия, Швейцария, Япония, Нидерланды, Великобритания, Швеция, Дания⁶⁵.

Следующим шагом является выработка философии профсоюзного движения. Как справедливо отмечается в литературе, «трансформацию профдвижения надо начинать с изменения его философии, в частности, замены принципа бесконфликтности конфликтологическим алгоритмом. Профсоюзам необходимо отдавать себе отчет относительно неизбежности противостояния в социальных взаимодействиях»⁶⁶.

Очень важно понимать, что в природе трудовых отношений изначально заложена определенная конфликтность, поскольку интересы работника и работодателя противоположны по своей сути. В этой связи замалчивание и игнорирование этого важного постулата все эти годы привело к «отчуждению работников» от средств участия в управлении трудом, в том числе, посредством профсоюзов.

В качестве концептуальной основы профсоюзного движения предлагается определить философию социального партнерства со

65 Профсоюзы: теория и практика. Монография. – 484 с.

66 Эргашев Б. Профессиональные союзы в независимых государствах Центральной Азии и Кавказа: состояние, проблемы, перспективы. – С. 131-132.

всеми вытекающими компонентами.

Социальное партнерство в широком значении – это политико-правовая идеология, заключающаяся в достижении баланса интересов между субъектами социально-трудовых и экономических отношений (применительно к трудовому праву – между работниками и работодателями). По своей природе социальное партнерство эволюционно является результатом конвергенции теорий социал-демократии (в рамках социалистической идеологии) и либерал-консерватизма (в рамках капиталистической идеологии), как закономерный результат сотрудничества и взаимного компромисса двух основных социальных групп - работодателей и работников при посредничестве государства в целях наиболее полного обеспечения их эффективного взаимодействия. Социальное партнерство как идеология и модель организации общественных отношений возникло в результате развития и взаимопроникновения двух концепций – теории социального государства и корпоративистских теорий в различных трансформациях⁶⁷.

Модель социального партнерства апробирована опытом развитых государств мира и стала одной из ключевых основ организации социально-экономических систем. Социальное партнерство возникло как результат стремления государства и различных социальных групп общества к взаимосогласованной практике принятия решений по вопросам социально-экономической жизни страны. Появлению первых элементов социального партнерства предшествовала долгая и напряженная борьба труда и капитала, эксплуатация трудящихся и практика политического давления со стороны власти всех инициатив «снизу» по отстаиванию базовых прав граждан на участие в управлении общественными процессами.

Профессионализация профсоюзного движения Казахстана

Сегодня укоренилось восприятие профсоюзной деятельности как общественной, что вполне закономерно обусловлено негосударственной природой данных объединений трудящихся. Однако именно это восприятие в настоящее время препятствует решению кадровой проблемы и привлечению в профсоюзные ряды профессионалов. Профсоюзы во многом воспринимаются как промежуточный этап для карьеры на государственной службе или в частном секторе. Образ профсоюзов во многом обусловлен организацией культурно-массовых мероприятий и распределением санаторно-курортных путевок. Вместе с тем профсоюзная деятельность должна позиционировать себя в качестве профессиональной деятельности, куда приходят профессионалы с призванием защищать интересы работников. Это такая же профессия,

67 Хасенов М. Х. Правовой механизм социального партнерства в сфере труда. – С. 16.

как педагоги, врачи, социальные работники, где нельзя работать без призвания и осознания своей миссии. Это профессия по принципу взаимодействия «человек – человек», которая требует от человека двойной подготовки – умения устанавливать и поддерживать контакты с абсолютно разными людьми, понимать их и разбираться в особенностях их характера и поведения, а также быть хорошо подготовленным в сфере трудового и профсоюзного законодательства, экономике и психологии труда.

В этой связи рекомендуется проработать вопрос создания профсоюзных учебных заведений во всех регионах страны, ввести в высших учебных заведениях специальность для подготовки высококвалифицированных профсоюзных кадров, а на базе крупных профсоюзных объединений сформировать постоянно действующие экспертные платформы для обсуждения повседневных и стратегических вопросов развития профсоюзного движения и социального партнерства.

Необходимо развивать такие научные направления, как социология профсоюзного движения и профсоюзное право, которые располагают огромным созидательным потенциалом и методологическим инструментарием для дальнейшего развития профсоюзной деятельности и совершенствования структуры профсоюзного движения в современных условиях⁶⁸.

68 Профсоюзы: теория и практика. Монография. – С. 71.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общие выводы о возможностях развития профсоюзов в Казахстане

В Казахстане за почти тридцать лет независимости накоплен значительный опыт строительства профсоюзной модели представительства работников методом проб и ошибок, которые необходимо проанализировать и сделать важные выводы.

Первый вывод заключается в том, что заведомо ошибочными стратегиями и подходами к развитию профсоюзного движения со стороны государства являются, как чрезмерная регламентация и ограничение профсоюзной деятельности, предпринятые в результате реформы 2012-2014 годов, так и недостаточное внимание со стороны государства к профсоюзам как одному из важнейших институтов гражданского общества, характерное для первого этапа профсоюзной истории независимого Казахстана (1991-2011 годы). Государство должно способствовать реализации профсоюзами своей первичной миссии – защите прав и представительству интересов работников, а не устанавливать необоснованные ограничения и требования к профсоюзам. В этой связи следует незамедлительно принять меры по приведению профсоюзного и трудового законодательства в соответствии с международными трудовыми стандартами, рекомендациями международных организаций и экспертов. Недопустимы преследования профсоюзных активистов и воспрепятствование их деятельности со стороны государственных структур и любых частных лиц.

Второй вывод заключается в том, что главной целью профсоюзов современного Казахстана является повышение доверия к ним со стороны трудящихся, которое было подорвано многочисленными событиями, включающими распад социалистической системы и раздел профсоюзной собственности, безрезультативные забастовки и «жанаозенская трагедия», либерализация Трудового кодекса в 2015 году и многое другое. Повышению доверия будут способствовать обеспечение прозрачности и открытости деятельности профсоюзов, независимости профсоюзов от государства и работодателей, внедрение сервисной модели профсоюзной деятельности и менеджмента качества оказания услуг профсоюзами.

Третий вывод основан на принципе профессионализации профсоюзного движения. Данный принцип означает, с одной стороны, что профсоюзы должны иметь надежную концептуальную основу, философию, которая будет служить источником для идей и инициатив, а с другой стороны, профсоюзная деятельность должна трансформироваться из общественной в профессиональную. Вчерашним днем должны стать профсоюзы как организаторы культурно-массовых мероприятий и распределители санаторно-

курортных путевок. Профсоюзы должны на практике стать по-настоящему «профессиональными» (недаром в русском языке они так и определяются): должны быть открыты профсоюзные учебные заведения, в высших учебных заведениях должна быть введена специальность для подготовки высококвалифицированных профсоюзных кадров, а на базе крупных профсоюзных объединений должна быть сформирована постоянно действующая экспертная платформа для обсуждения повседневных и стратегических вопросов развития профсоюзного движения и социального партнерства.

Профсоюзный работник должен быть выделен в качестве самостоятельной профессии, которая требует полноценной профессиональной подготовки и целого набора знаний, умений и навыков (компетенции) соответствующего уровня квалификации.

Библиография

1. Актуальные проблемы трудового права: учебник для магистров / отв. ред. Н. Л. Лютов. – Москва: 2018. – 643 с.
2. Жотабаев Н. Р. Общество и профсоюзное движение. – Алматы: 2004. – 377 с.
3. Жотабаев Н. Р. Профсоюзное движение в Республике Казахстан. – Алматы: 2003. – 67 с.
4. Заключительный отчет исследования «Роль профессиональных союзов в трудовых отношениях, в том числе в урегулировании коллективных трудовых споров». – Астана: 2017.
5. Иватова Л. М., Насимова Г. О., Рахимова А. М. Становление социального партнерства: зарубежный опыт и Казахстан (политологический анализ). – Павлодар: 2007. – 95 с.
6. Казаков С. О. Основные формы социального партнерства в России и Германии: сравнительно-правовой анализ. – Москва: 2017. – 225 с.
7. Международные трудовые стандарты и российское трудовое право: перспективы координации: монография / под ред. С. Ю. Головиной, Н. Л. Лютова. – Москва: 2016. – 256 с.
8. Модернизация профессиональных союзов // Казахстанская правда. – 2014. – 16 июля.
9. Мукашев С. О. Общество и мы. – Алматы: 2010. – 517 с.
10. Нургалиева Е. Н. Разрешение коллективных трудовых споров на современном этапе // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Права человека как высшее достояние человечества». – Москва: 2012. – С. 17-20.
11. Нургалиева Е. Н. Роль казахстанских профсоюзов в обеспечении социальной стабильности в обществе // Материалы международной научно-практической конференции «За права трудящихся. К 110-летию профсоюзного движения в России». – Екатеринбург: 2015. – С.116-118.
12. Профсоюзы: теория и практика. Монография / под общ.ред. Б. Ж. Әбдірайым. – Астана: 2018. – 348 с.
13. Герасимова Е. С., Островская Ю. Е., Бизюков П. В. Свобода объединения в современной России: практика, проблемы, опыт защиты: монография / под ред. Е. С. Герасимовой, Ю. Е. Островской. – Москва: 2018. – 148 с.
14. Свобода объединения: сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов. – Женева: 2016. – 275 с.
15. Хасенов М. Х. Правовой механизм социального партнерства в сфере труда: проблемы теории и практики: диссертация на соискание ученой степени доктора философии (Ph.D). – Астана: ЕНУ им. Л. Н. Гумилева, 2016. – 237 с.

16. Хасенов М. Х. Проблемы выполнения Республикой Казахстан международных обязательств по обеспечению права на свободу объединений в сфере трудовых отношений // Вестник Казахстанской ассоциации международного права. – 2017. №4 (40). – С. 71-79.
17. Хасенов, М. Х. Совершенствование нормативно-правовой основы социального партнерства в государствах Евразийского экономического союза с учетом международных трудовых стандартов // LexRussica. – 2020. № 1. – С. 160-175.
18. Хасенов М. Х. Социальное партнерство - ключ к достижению баланса интересов участников трудовых отношений // Сборник докладов круглого стола «Социально-трудовые отношения в странах Центральной Азии: анализ и перспективы». – Астана: 2018. – С. 89-106.
19. Эргашев Б. Профессиональные союзы в независимых государствах Центральной Азии и Кавказа: состояние, проблемы, перспективы // Центральная Азия и Кавказ. – 2011. том 14, выпуск 3. – С. 120-132.
20. ITUC GLOBAL RIGHTS INDEX 2019. The World's Worst Countries for Workers.
21. Laborde J.-P., Rojot J. France. In International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations, ed. R. Blanpain. – The Hague: 2011.

