

Алпысов Н. С. — начальник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов МНИИ Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, старший советник юстиции

Алпысов Н. С. — Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының жанындағы Құқық қорғау органдары Академиясының ҒҒЗИ Қоғамдық мүдделерді қорғау саласындағы проблемаларды зерттеу орталығының бастығы, аға әділет кеңесшісі

Alpysov N. S. — head of the Center for research of problems in the field of protection of public interests of the Moscow research Institute of the Academy of law enforcement agencies under the General prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan, senior counselor of justice

УДК 347.963, 349.2

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ТРУДОВЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

АЗАМАТТАРДЫҢ ЕҢБЕК ҚҰҚЫҚТАРЫН ҚОРҒАУДЫҢ ӨЗЕКТІ МӘСЕЛЕЛЕРІ

TOPICAL ISSUES OF PROTECTING THE LABOR RIGHTS OF CITIZENS

Ключевые слова: трудовые права, защита трудовых прав, механизм защиты трудовых прав, профессиональные союзы, органы государственного контроля за исполнением трудового законодательства, государственные инспекции труда, органы прокуратуры.

Түйінді сөздер: еңбек құқықтары, еңбек құқықтарын қорғау, еңбек құқықтарын қорғау тетігі, кәсіптік одақтар, еңбек заңнамасының орындалуын мемлекеттік бақылау органдары, мемлекеттік еңбек инспекциялары, прокуратура органдары.

Keywords: labor rights, protection of labor rights, mechanism for protection of labor rights, trade unions, state control bodies over the implementation of labor legislation, state labor inspections, prosecutor's offices.

Трудовые отношения являются важной частью социально-экономической жизни общества и без установления порядка в сфере трудовых отношений невозможно дальнейшее развитие экономики страны, повышение благосостояния населения.

Конституцией Республики Казахстан установлен ряд важнейших трудовых прав граждан и основы их защиты — гарантировано право каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, а также на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, а также на социальную защиту от безработицы¹.

В этой связи, защита трудовых прав граждан является приоритетным направлением деятельности не только территориальных инспекций по труду, но и

органов прокуратуры, так как именно нарушения в этой области могут быть катализатором социальной напряженности.

Данный вопрос соприкасается как с государственными, так и общественными интересами. Ослабленное внимание прокуроров в данном направлении может привести к отсутствию возможностей своевременно выявить бездействие уполномоченных лиц и принять соответствующие меры.

Учитывая актуальность вопроса, Межведомственным научно-исследовательским институтом Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК в 2020 году проведено научное исследование на тему «Проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан в Республике Казахстан в негосударственном секторе».

Спектр проблем, связанных с нарушением трудового законодательства, достаточно широк, однако в исследовании рассмотрены три основных его направления:

1. Масштабное явление хронической невыплаты заработной платы.

Справочно: по состоянию на 31 декабря 2020 года по стране у 1184 предприятий имелась задолженность на сумму свыше 4,2 млрд. тенге перед 31 тыс. работниками (forbes.kz).

2. Скрытая дискриминация при реализации трудовых прав граждан.

Справочно: в 2019 году по поручению Главы государства органами прокуратуры организована проверка 95 предприятий, привлекающих иностранную рабочую силу, из них на 25 предприятиях установлено 474 фактов диспропорции по оплате и условиям труда.

3. Производственный травматизм и нарушения правил охраны труда и техники безопасности.

Справочно: за последние 10 лет ежегодно от 2 до 3 тыс. работников получают травмы и увечья при несчастных случаях, связанных с трудовой деятельностью, из них в среднем 250 со смертельным исходом, а также от 1 до 2 млрд. тенге составляют материальные последствия.

На сегодня, в условиях пандемии (COVID-19) указанные выше проблемы еще более обострились в связи с вводимыми в стране карантинными мерами.

Вследствие ограничений приостановили работу 430 тыс. предпринимателей, отправлены в отпуск без содержания 1,6 млн. человек. Граждане начали массово жаловаться на незаконные увольнения и невыплату заработной платы². Более того, произошло массовое заражение медицинских работников коронавирусом, вследствие необеспеченности или неприменения средств индивидуальной и коллективной защиты³.

В ходе исследования установлено, что существующий государственно-правовой механизм регулирования трудовых отношений не в полной мере обеспечивает защиту трудовых прав граждан.

Составной частью данного механизма являются государственные органы, наделенные соответствующими полномочиями, — прокуратура, Министерство труда и социальной защиты Республики Казахстан, государственные инспекции труда при местных исполнительных органах и т. д.

Исследование правоприменительной практики показывает, что одной из главных причин такого положения стало законодательное ограничение пределов прокурорского надзора.

Новым Законом «О прокуратуре» (далее — Закон)⁴ и другими правовыми актами исключены имевшиеся отдельные инструменты реализации надзорных функций.

Так, первостепенной задачей органов прокуратуры является защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства (ст. 6 Закона).

Предполагается, что органы прокуратуры при наличии реальных угроз защищаемым интересам государства и правам гражданина в рамках определенной им законом компетенции обязаны предпринимать адекватные сложившейся ситуации меры, позволяющие непосредственно и действенно влиять на состояние законности в соответствующей сфере.

Вместе с тем, в соответствии со статьей 3 Закона, прокуратура не вправе вмешиваться в деятельность субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов, назначать проверки их деятельности, запрашивать информацию либо документы по основаниям, не предусмотренным Законом.

Обращения граждан по вопросам нарушения трудовых прав не являются основанием для назначения и проведения проверки, также не допускается запрашивать сведения о задолженности зарплаты у предприятий.

В свою очередь, действия сотрудников полиции и судей в отношении работодателя, проводимые также по заявлению работника в рамках уголовного дела или судебного разбирательства, не относятся к проверке их деятельности.

При этом в случае прекращения уголовного дела по реабилитирующим основаниям либо отказе в удовлетворении иска это не считается незаконным вмешательством в деятельность предприятия.

В настоящее время органы прокуратуры более 75 % обращений граждан перенаправляют контролирующим органам в сфере труда, по остальным даются разъяснения, происходит снижение уровня доверия граждан.

В свою очередь государственная инспекция труда в настоящее время также не способна принять какие-либо меры по обращениям, связанным с невыплатой заработной платы, так как Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2019 года № 229⁵ введен мораторий (3 года) на проведение проверок и профилактического контроля.

Обращаясь в прокуратуру, люди надеются найти более короткий и эффективный путь решения своих проблем, потому что механизм судебной защиты длительный (так, максимальные сроки судебного процесса составляют 135 дней, исполнения — еще 63 дня) и дорогой для граждан (услуги юриста, транспортные и иные расходы). Вместе с тем, обращение в прокуратуру не связано с материальными затратами.

Исполнительская надпись нотариуса также не решает данную проблему, так как совершается только по бесспорным задолженностям.

Все это свидетельствует о том, что работа органов прокуратуры может значительно компенсировать существующие недостатки механизмов защиты прав и свобод граждан, так как прокуратура является востребованной у населения.

Анализ деятельности уполномоченных органов (государственная инспекция труда и др.) показал, что ими не в полной мере обеспечивается защита трудовых прав граждан. Основными причинами являются недостаточная численность и квалификация госинспекторов труда, недостатки в действующем риск-ориентированном подходе в планировании проверок, введение с 1 января 2020 года по 1 января 2023 года моратория на проведение проверок и профилактического контроля и надзора с посещением субъектов малого предпринимательства и другие.

Нельзя не отметить не свойственную практике зарубежных стран иерархическую подчиненность уполномоченных органов.

Международный опыт показывает, что в таких странах Европы как Германия, Франция, Великобритания, Италия, Финляндия, Нидерланды и Норвегия функциональные обязанности инспекции труда организованы, как одна система в Министерстве труда.

В США управление по охране труда является ведомством Министерства труда, которое занимается вопросами охраны труда и профилактики профзаболеваний.

В Канаде инспектора труда подотчетны Канадскому центру по вопросам гигиены и безопасности труда.

В свою очередь, в Казахстане подчинённость инспекции труда местным исполнительным органам, в критерии оценки деятельности которых входит стабильная обстановка в регионе в сфере трудовых отношений, вынуждает их манипулировать статистическими данными путем их укрытия, в целях мнимого благополучия.

Так, в 2018 и 2019 годах в Карагандинской области зарегистрировали 405 фактов получения травм на производстве, 58 человек погибли. В суд направили всего лишь семь дел.

При этом прокуроры выявили 196 укрытых фактов тяжёлых травм на предприятиях за последние пять лет, в результате которых 158 работников стали инвалидами.

Анализ судебно-следственной практики уголовных дел показал, что уголовно-правовые меры (часть 3 ст. 152 УК⁶) не способны обеспечить неотвратимость наказания правонарушителя за нарушение трудовых прав граждан, т. е. являются неэффективными (из 479 зарегистрированных в 2015-2019 годы уголовных дел по данной статье нет ни одного осужденного лица).

Установлены причины, препятствующие объективному уголовному преследованию за невыплату заработной платы (несовершенство диспозиции статьи, отсутствие негативных последствий для виновных лиц, неверная правоприменительная практика), и условия для незаконного вмешательства в деятельность субъектов предпринимательства (из 479 зарегистрированных за последние 5 лет

уголовных дел 379 прекращены по реабилитирующим основаниям), что создает коррупционные риски.

Статистика за последние 5 лет свидетельствует, что при поступивших в суды более 20 тыс. исковых заявлений о взыскании заработной платы, по части 3 статьи 152 УК (невыплата заработной платы) возбуждено всего лишь 479 уголовных дел, из которых 379 прекращены по реабилитирующим основаниям.

Указанное свидетельствует о ненадлежащей праворазъяснительной работе уполномоченных государственных органов. Граждане не осведомлены об уголовно-правовых способах защиты трудовых прав, возможностях обращения в органы внутренних дел с заявлением о привлечении работодателя к уголовной ответственности за невыплату заработной платы.

Также со стороны государственных уполномоченных органов практически отсутствует профилактика в вопросах предупреждения нарушений в сфере труда, о чем свидетельствует из года в год повторяющиеся правонарушения.

Анализ статданных по административным правонарушениям показал, что ежегодно в Казахстане в среднем рассматривается от 3 до 5 тыс. дел в сфере нарушения трудовых прав граждан.

При этом, как показало исследование, привлечение работодателя к административной ответственности не решает проблему работника по восстановлению его нарушенных прав (получение денежных средств). Госорганом заявителю дается положительный ответ о принятии мер по его обращению, при этом вопрос о взыскании задолженности по зарплате остается не решенным. Отсюда многочисленные повторные обращения.

Изучение гражданских и административных дел данной категории позволило установить ряд проблемных вопросов:

- сложность установления таких нарушений, как допуск к работе без заключения трудового договора, нарушений требований по оплате труда, не предоставление отпуска, незаконное превышение нормы рабочего времени и иных нарушений трудового законодательства, связанных с уровнем скрытой безработицы;

- большое количество предпринимателей используют двойной учет бухгалтерии, в этих условиях граждане сознательно идут на нарушение своих трудовых прав ввиду безвыходного положения, вследствие отсутствия свободных рабочих мест, соответствующих их квалификации;

- несоразмерность штрафных санкций по сравнению с уголовным наказанием (административная ответственность за невыплату заработной платы по части 1 статьи 87 КоАП, где размер наказания в виде штрафа за повторное административное правонарушение не отличается от уголовного наказания (200 МРП), что не соответствует степени общественной опасности);

- отсутствие законодательного определения понятия «дискриминация в сфере труда», что вызывает ряд трудностей и проблемных вопросов.

Как показало исследование, утративший силу Закон «О Прокуратуре»⁷ до 2017 года давал прокурору достаточный спектр инструментов — от разъяснительных бесед в трудовых коллективах и организациях, до дачи предостережений и

внесения предписаний. Наиболее действенным механизмом в этой работе являлось внесение прокурорами обязательных для исполнения предписаний в адрес работодателей. В случае их неисполнения прокурор мог вынести постановление о принудительном исполнении.

Прокуратура мерами прокурорского реагирования не только добивалась устранения нарушений прав и свобод человека и гражданина, но и в рамках закона свойственными прокуратуре методами воздействовала на органы контроля, имеющие специальные полномочия для их охраны и защиты, с целью активизации деятельности уполномоченных (заинтересованных) государственных органов в этом направлении и исключения фактов незаконного бездействия.

Ежегодно защищая интересы сотен тысяч граждан, прокуроры существенно разгружали судебную систему, действуя более оперативно и, что не менее важно, граждане не тратили время, средства и т. д.

Обладая достаточными надзорными полномочиями, прокуроры защищали права десятков тысяч граждан на безопасные условия труда.

Результаты исследования обсуждены 27 ноября 2020 года на международном круглом столе с участием представителей Генеральной прокуратуры и прокуратур областей, Комитета труда, социальной защиты и миграции, территориальных государственных инспекций труда, а также отечественных и зарубежных ученых.

В целях совершенствования прокурорского надзора по защите трудовых прав граждан рекомендовано усилить полномочия органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан путем наделения их дополнительными полномочиями (внесение предписаний, истребование информации и материалов и др.).

Данные выводы исследования подтверждаются результатами проведенного анкетирования среди сотрудников прокуратуры с использованием метода «Дельфи».

Кроме того, авторским коллективом выработаны ряд предложений и рекомендаций, в том числе законодательного характера, направленных на повышение уровня защиты трудовых прав граждан в Республике Казахстан.

Все предложения и рекомендации направлены в Генеральную прокуратуру и уполномоченный орган в сфере труда для использования в работе и принятия мер.

¹ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // Информационная система «Әділет».

² Казахстанцы массово жалуются на работодателей // https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kazhstantsyi-massovo-jaluyutsya-na-rabotodateley-418228.

³ Массовое заражение медиков в больнице Алматы // <https://informburo.kz/novosti/bekshin-ozvuchil-promezhutochnye-itogi-rassledovaniya-massovogo-zarazheniya-vrachey-v-cgkb-almaty.html>.

⁴ Закон «О Прокуратуре» от 30 июня 2017 года // Информационная система «Әділет».

⁵ Указ Президента Республики Казахстан «О введении моратория на проведение проверок и профилактического контроля и надзора с посещением в Республике Казахстан» от 26 декабря 2019 года № 229 // Информационная система «Әділет».

-
- ⁶ Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года // Информационная система «Әділет».
- ⁷ Закон «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 года (утратил силу) // Информационная система «Әділет».

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются актуальные вопросы защиты трудовых прав граждан на современном этапе, структура механизма защиты трудовых прав граждан, элементами которого являются соответствующие государственные органы, прокуратура, профессиональные союзы, а также применяемые ими нормативные правовые акты. Дана оценка эффективности данного механизма, в результате чего сделан вывод о том, что на сегодняшний день права работников недостаточно защищены по сравнению с правами работодателей. Это подтверждается количеством обращений в государственные органы по вопросам труда, количеством административных и уголовных дел, материалами СМИ. На основе анализа трудового законодательства и деятельности государственных органов в сфере трудовых отношений выработаны рекомендации по совершенствованию механизма защиты трудовых прав граждан.

ТҮЙІН

Мақалада қазіргі кезеңде азаматтардың еңбек құқықтарын қорғаудың өзекті мәселелері қарастырылады, азаматтардың еңбек құқықтарын қорғау тетігінің құрылымы қарастырылады, оның элементтері тиісті мемлекеттік органдар, прокуратура, кәсіптік одақтар, сондай-ақ олар қолданатын нормативтік құқықтық актілер болып табылады. Осы тетіктің тиімділігіне баға берілді, соның нәтижесінде бүгінгі күні жұмыс берушілердің құқықтарымен салыстырғанда қызметкерлердің құқықтары жеткілікті қорғалмағаны туралы қорытынды жасалды. Бұл мемлекеттік органдарға еңбек мәселелері бойынша өтініштер санымен, әкімшілік және қылмыстық істер санымен, БАҚ материалдарымен расталады. Еңбек заңнамасы мен мемлекеттік органдардың еңбек қатынастары саласындағы қызметін талдау негізінде азаматтардың еңбек құқықтарын қорғау тетігін жетілдіру бойынша ұсынымдар әзірленді.

ANNOTATION

The article deals with the current issues of protecting the labor rights of citizens at the present stage, examines the structure of the mechanism for protecting the labor rights of citizens, the elements of which are the relevant state bodies, the prosecutor's office, trade unions, as well as the regulatory legal acts applied by them. An assessment of the effectiveness of this mechanism is given, as a result of which it is concluded that today