

**АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЙ  
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ**

---

**МОНОГРАФИЯ**

---



**ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ  
ТРУДОВЫХ ПРАВ ГРАЖДАН  
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН  
В НЕГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ**

**Косшы, 2021**

**УДК 340**  
**ББК 67.0**  
**А 51**

**Рецензенты:** доктор юридических наук, профессор **Нурмагамбетов А.М.**, кандидат юридических наук **Ешназаров А.А.**

**Под общей редакцией** заместителя директора Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан **Шереметьева М.И.**

**А 51 Проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан в негосударственном секторе:** Монография / Коллектив авторов. Под общ. ред. М.И. Шереметьева. – Косшы: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2021. – 258 с.

Монография подготовлена по результатам межведомственного научного исследования Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан с участием экспертов из Министерства труда и социальной защиты Республики Казахстан, Федерации профсоюзов Республики Казахстан.

В монографии освещены правовые основы прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан в Республике Казахстан в негосударственном секторе, правоприменительная практика, зарубежный опыт. На основании комплексного анализа отечественного и зарубежного законодательства, международных стандартов, научной литературы, статистических данных предлагаются меры организационного и законодательного характера по повышению эффективности деятельности государственных органов, иных организаций, а также совершенствованию действующего законодательства.

Монография будет полезной для научных сотрудников, сотрудников государственных и правоохранительных органов, а также студентов, магистрантов, докторантов и преподавателей высших учебных заведений.

**ISBN 978-601-7969-59-2**

**УДК 340**  
**ББК 67.0**

Рекомендована к опубликованию решением Учебно-методического совета Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан (протокол № 1 от 17.09.2021 г.).

© Коллектив авторов, 2021

© Академия правоохранительных органов, 2021

## Сведения об авторах

**Алпысов Н.С.**, начальник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии – 2.3 (в соавторстве с Сагымбековым Б.Ж.).

**Бекишева С.Д.**, главный научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии, д.ю.н., доцент – введение (в соавторстве с Омаровым Е.А.), подразделы 1.2 и 4.1 (в соавторстве с Казбековой А.Б.), 2.1, 2.2, 4.2, заключение.

**Омаров Е.А.**, главный научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии, доктор философии PhD – введение (в соавторстве с Бекишевой С.Д.), подразделы 1.1, 3.1.

**Сагымбеков Б.Ж.**, главный научный сотрудник Центра исследования проблем уголовного процесса Межведомственного научно-исследовательского института Академии, магистр LLM – подразделы 1.3, 2.3 (в соавторстве с Алпысовым Н.С.).

**Казбекова А.Б.**, докторант Института послевузовского образования, магистр юридических наук, магистр экономических наук – подразделы 1.2 и 4.1 (в соавторстве с Бекишевой С.Д.).

**Найманова Д.Х.**, доцент кафедры прокурорского надзора Института профессионального обучения Академии – подраздел 3.2.

**Муқанбетқалиев А.А.**, ведущий научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии, доктор философии PhD – подраздел 2.4, подраздел 2.5 (в соавторстве с Ермаковой З.Ж., Жаруллаевой С.Ш.).

**Ермекова З.Ж.**, старший научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии, магистр юридических наук – *подраздел 2.5 (в соавторстве с Жаруллаевой С.Ш., Муканбеткалиевым А.А.)*.

**Жаруллаева С.Ш.**, старший научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Академии, магистр юридических наук – *подраздел 2.5 (в соавторстве с Ермековой З.Ж., Муканбеткалиевым А.А.)*.

## Содержание

<b>Нормативные ссылки.....</b>	<b>7</b>
<b>Обозначения и сокращения.....</b>	<b>8</b>
<b>Введение.....</b>	<b>9</b>
<b>1 Общая характеристика прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан.....</b>	<b>17</b>
1.1 Ретроспективный анализ деятельности органов прокуратуры в сфере охраны и защиты трудовых прав граждан.....	17
1.2 Состояние охраны и защиты трудовых прав граждан на современном этапе.....	31
1.3 Анализ прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан в зарубежных государствах.....	68
<b>2 Деятельность органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан вне уголовно-правовой сферы.....</b>	<b>82</b>
2.1 Правовые основы деятельности органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан.....	82
2.2 Прокурорский надзор за деятельностью государственных уполномоченных органов по обеспечению защиты трудовых прав граждан.....	92
2.3 Прокурорский надзор за законностью административного производства по делам о защите трудовых прав граждан.....	107
2.4 Прокурорский надзор за соблюдением законности при рассмотрении судами трудовых споров.....	118
2.5 Прокурорский надзор за исполнением судебных актов о защите трудовых прав граждан.....	132
<b>3 Деятельность органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан в уголовно-правовой сфере.....</b>	<b>151</b>
3.1 Прокурорский надзор за законностью досудебного расследования нарушений трудового законодательства и правил охраны труда.....	151
3.2 Поддержание государственного обвинения по уголовным делам о нарушениях трудового законодательства и правил охраны труда.....	187

<b>4 Меры по совершенствованию государственно-правового механизма охраны и защиты трудовых прав граждан Республики Казахстан.....</b>	<b>197</b>
4.1 Меры по совершенствованию прокурорского надзора в сфере защиты трудовых прав граждан.....	197
4.2 Иные меры по совершенствованию государственно-правового механизма охраны и защиты трудовых прав граждан Республики Казахстан.....	207
<b>Заключение.....</b>	<b>217</b>
<b>Список использованных источников.....</b>	<b>221</b>
<b>Приложение А.....</b>	<b>238</b>
<b>Приложение Б.....</b>	<b>241</b>

## Нормативные ссылки

Конституция Республики Казахстан: принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года.

Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V ЗРК.

Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» от 7 июля 2020 года № 360-VI.

Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V.

Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V.

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК.

О правоохранительной службе: Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV.

Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора».

Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858.

## Обозначения и сокращения

<b>ГИТ</b>	–	Государственная инспекция труда
<b>ГПК РК</b>	–	Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан
<b>ИРС</b>	–	Иностранная рабочая сила
<b>ЕРДР</b>	–	Единый реестр досудебного расследования
<b>КоАП РК</b>	–	Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан
<b>КПСиСУ</b>	–	Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан
<b>МВД РК</b>	–	Министерство внутренних дел Республики Казахстан
<b>МЗ РК</b>	–	Министерство здравоохранения Республики Казахстан
<b>МОТ</b>	–	Международная организация труда
<b>МФ РК</b>	–	Министерство финансов Республики Казахстан
<b>НПП</b>	–	Национальная палата предпринимателей
<b>ОВД</b>	–	Органы внутренних дел Республики Казахстан
<b>ООН</b>	–	Организация Объединенных Наций
<b>РК</b>	–	Республика Казахстан
<b>РБ</b>	–	Республика Беларусь
<b>СИО ПСО</b>	–	Система информационного обмена правоохранительных и специальных государственных органов
<b>СНГ</b>	–	Содружество Независимых Государств
<b>ст.</b>	–	Статья
<b>США</b>	–	Соединенные Штаты Америки
<b>ТК РК</b>	–	Трудовой кодекс Республики Казахстан
<b>тыс.</b>	–	Тысяча
<b>УК РК</b>	–	Уголовный кодекс Республики Казахстан
<b>УПК РК</b>	–	Уголовно–процессуальный кодекс Республики Казахстан

## Введение

Конституцией Республики Казахстан от 30 августа 1995 года [1] 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 безработицы.

Развитие государственного регулирования системы трудовых отношений является одной из приоритетных задач государственной власти в фокусе социально-экономической политики.

Анализ текущей ситуации свидетельствует, что существующий государственно-правовой механизм защиты трудовых прав граждан не обеспечивает их полной защиты.

Подобная ситуация влечет обострение ряда социально-экономических проблем, которые, если их не решать, приводят к нестабильности в обществе, открытым протестным акциям и забастовкам.

Анализ причин и условий протестных настроений, произошедших в стране за последние годы, показал, что в большинстве случаев основными причинами являются систематические нарушения трудовых прав граждан со стороны работодателей, а именно несвоевременная выплата заработной платы, дискриминация при оценке труда граждан Казахстана и иностранных граждан, непринятие мер по охране труда работников и технике безопасности.

При этом указанные нарушения стали возможными при ненадлежащем выполнении своих функций со стороны уполномоченных государственных органов в сфере охраны труда, при наличии законодательных рычагов воздействия на нарушителей. Отсутствует предупреждение очагов конфликтов на ранних стадиях.

В новых экономических условиях выявилась финансовая несостоятельность многих организаций, сохраняется

масштабное явление хронической невыплаты заработной платы.

К примеру, на 31 января 2021 года задолженность по зарплате составила 837 млн. тенге на 70 предприятиях. Особую озабоченность вызывает задолженность на предприятиях-банкротах или находящихся на реабилитации, доля которых составила 78% от общей суммы – 655 млн тенге на 51 предприятии [2].

Проблемы оплаты труда в Казахстане неоднократно приводили к забастовкам и другим акциям протеста.

Еще одной проблемой является скрытая дискриминация при реализации трудовых прав граждан. Это касается не только дискриминации по гендерному признаку, но и по оплате труда. По поручению Главы государства органами прокуратуры в 2019 году организована проверка 95 предприятий, привлекающих иностранную рабочую силу. Выявлено 930 нарушений трудового и миграционного законодательства. При этом на 25 предприятиях установлено 474 факта диспропорции по оплате и условиям труда [3].

Производственный травматизм и нарушения правил охраны труда и техники безопасности также являются серьезной проблемой. В 2020 году на предприятиях и организациях республики в результате несчастных случаев пострадало 1 503 чел., или, в сравнении с аналогичным периодом 2019 года, выше на 5,1% (за 2019 г. – 1 430 чел.) [4].

Только за 7 месяцев 2021 года в результате несчастных случаев пострадали 817 работников, 93 из которых погибли. По количеству получивших увечья на работе лидируют Карагандинская область – 160 человек, Восточно-Казахстанская – 97, Костанайская – 65, Актюбинская – 62, Павлодарская – 61, Туркестанская – 44 и город Алматы – 47. Самыми травмоопасными остаются предприятия горно-металлургического комплекса – на них приходится 19,4% несчастных случаев и строительной отрасли – 11,6%.

В целом, уровень производственного травматизма в стране вырос на 2,4% по сравнению с аналогичным периодом 2020 года [5].

Обследования рабочих мест показали, что работодатели в большинстве не принимают мер по приведению их в соответствие с нормами охраны труда. Немало пострадавших осталось без компенсации из-за остановки предприятий, отсутствия правопреемников при смене собственников предприятий и несовершенства механизма капитализации временных платежей при банкротстве, ликвидации организаций.

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

Вследствие приостановки деятельности предприятий понесли убытки 430 тыс. предпринимателей, отправлены в отпуск без содержания 1,6 млн. человек. Граждане начали массово жаловаться на незаконные увольнения и невыплату заработной платы [6]. Более того, произошло массовое заражение медицинских работников коронавирусом, вследствие необеспеченности или неприменения средств индивидуальной и коллективной защиты [7].

Указанные проблемные вопросы существенно нарушают права граждан, обостряют социальную напряженность, провоцируют массовые митинги и беспорядки, что создает нестабильность в обществе.

Нередко нарушениям в сфере трудовых отношений способствует наличие латентных процессов, особенно в частном секторе, когда работодатели укрывают все виды нарушений, повлекшие производственный травматизм. Более того, данные факты укрываются уполномоченными государственными органами при проведении проверок.

Вышеуказанное позволяет сделать вывод, что действующее законодательство в сфере трудовых отношений, а также организация контроля и надзора в полной мере не обеспечивают защиту прав граждан в сфере труда.

Так, в своем ежегодном Послании от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий» [8] Глава государства К-Ж.К. Токаев отметил, что прокурорский надзор носит запоздалый характер.

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

До мая 2018 года правовой основой организации прокурорского надзора в исследуемой сфере являлись Закон «О прокуратуре» 1995 года [9] и отраслевая Инструкция по организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере (приказ Генерального Прокурора от 2 сентября 2014 года № 85) [10].

Однако с принятием нового Закона «О прокуратуре» [11] действующий в органах прокуратуры надзорный механизм (приказ Генерального Прокурора от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» [12]) ограничивает возможности прокуроров оперативно и полноценно способствовать восстановлению нарушенных прав и свобод трудящихся, а также противодействовать незаконной деятельности должностных лиц и работодателей.

В соответствии со ст.3 Закона [11], 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. Поэтому, даже обращение граждан по вопросам нарушения трудовых прав в прокуратуру не является основанием для назначения и проведения проверки, также не допускается запрашивать сведения о задолженности по зарплате у предприятий.

Предполагалось, что уполномоченные органы – государственные инспекции труда – самостоятельно справятся с выполнением задачи защиты трудовых прав граждан. Однако, в настоящее время, и они не способны принять эффективные меры по обращениям, связанным с невыплатой заработной платы, так как Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2019 года № 229 [13] введен мораторий на проведение проверок и профилактического контроля сроком на три года.

Действия сотрудников полиции и судей в отношении работодателя, проводимые по заявлению работника в рамках уголовного дела или судебного разбирательства также не всегда способствуют восстановлению нарушенных трудовых прав граждан. Исполнительская надпись нотариуса также не решает данную проблему, так как совершается только по бесспорным задолженностям.

При этом нарушения трудовых прав граждан, в том числе длительная не выплата заработной платы, в конечном итоге, приводит к очагам социальной напряженности.

Обращаясь в прокуратуру, люди надеются найти более короткий и эффективный путь решения своих проблем, потому что механизм судебной защиты длительный (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.

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.

Повышенная ответственность органов прокуратуры перед обществом по вопросам правозащитной деятельности требует постоянного совершенствования тактики и методики прокурорского надзора, заставляет искать иные способы действий для решения поставленных задач, предопределяет необходимость оперативного реагирования на нарушения в сфере трудовых отношений.

В этой связи, возникает необходимость уточнения пробелов в действующем законодательстве, не позволяющих прокурорам в полной мере осуществлять свои полномочия по надзору за соблюдением трудовых прав граждан.

Кроме того, углубленного научного подхода требуют спорные, а порой и противоречивые моменты в системе защиты

трудовых прав граждан, отсутствие эффективного механизма противодействия нарушениям в рассматриваемой сфере.

Изучение специальной литературы по данной теме показывает, что проблема прокурорского надзора в сфере защиты трудовых прав граждан в негосударственном секторе недостаточно разработана, и в республике не проводилось специального комплексного исследования по данному вопросу.

Отечественными учеными рассмотрены лишь общетеоретические аспекты защиты трудовых прав граждан. Вопросы защиты трудовых прав граждан, привлечения к юридической ответственности за нарушения трудового законодательства рассмотрены в научных трудах таких авторов, как Е.Н. Нурғалиева, А.М. Нурмагамбетов, Г.Г. Галиакбарова, С.А. Димитрова, А.Ж. Нурушев, М.Х. Хасенов, Э.Б. Омарова.

Фундаментальные исследования на данную тему были проведены российскими учеными. Отдельные аспекты прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан рассмотрены в статьях, монографиях и методических пособиях Арабяна И.А., Берензона А.Д., Бессарабова Д.Г., Вайнера Н.Ш., Викторова И.С., Воеводиной Т., Гудковича Ю.Д., Захарова С.М., Караева А.К., Карпачевой С.А., Макашевой А.Ж., Ржевского В.А., Раянова Ф.М., Шаропова С., Шость Н.В., Новика В.В., Яковлевой А.В.

Более детальное исследование проблематики прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на безопасные условия труда проведены Денисовой Е.Э. [14], Тризно И.Н. [15] и Яковлевым М.В. [16].

Как видим, своевременность проведенного исследования, результаты которого представлены в настоящей монографии, подтверждается отсутствием комплексных научных исследований на данную тему в Республике Казахстан.

Объектом исследования является прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав граждан в негосударственном секторе Республики Казахстан.

Предметом исследования являются материалы практической деятельности органов прокуратуры, иных государственных органов, общественных организаций, судебно-следственная практика, а также законодательство Республики Казахстан и зарубежных стран, источники международного права, научные труды по исследуемым вопросам, публикации в СМИ, статистические данные.

Цель исследования: выработка теоретических и практических рекомендаций по повышению эффективности прокурорского надзора за соблюдением трудового законодательства, а также по совершенствованию законодательства Республики Казахстан в рассматриваемой сфере.

Задачи:

- рассмотреть правовое регулирование деятельности органов прокуратуры в сфере охраны и защиты трудовых прав граждан в историко-правовом аспекте;

- изучить зарубежный опыт защиты трудовых прав граждан и возможности его применения в Республике Казахстан;

- охарактеризовать состояние охраны и защиты трудовых прав граждан Казахстана на современном этапе;

- выявить факторы, снижающие эффективность государственно-правового механизма охраны и защиты трудовых прав граждан;

- оценить действующее законодательство РК в части правового обеспечения деятельности органов прокуратуры в сфере трудовых отношений;

- провести анализ общего состояния прокурорского надзора по защите трудовых прав граждан, а также в сфере досудебного расследования, административного производства, деятельности уполномоченных госорганов, рассмотрения обращений, судебного рассмотрения споров и исполнения решений суда;

- разработать комплекс мер по улучшению прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан, повышению

эффективности государственно-правового механизма охраны и защиты трудовых прав граждан, а также совершенствованию действующего законодательства Республики Казахстан и практики его применения.

Методологическую основу научного исследования составляют общенаучные и частно-научные методы познания социально-правовых явлений (исторический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический, логико-системный анализ, синтез, индукция, формально-логический, гипотетический, восхождение от абстрактного к конкретному, статистический, математический, сравнение и др.).

Нормативной и теоретической базой исследования явились законодательство Республики Казахстан, а также научные труды отечественных и зарубежных ученых, находящиеся в открытом доступе, по тематике исследования.

В качестве эмпирической базы исследования использовались:

– запрошенные из правоохранительных и государственных органов справочные материалы по теме исследования, в том числе полученные из открытых источников;

– статистические данные Комитета по правовой статистике и специальным учетам РК и Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК с 2015 по 9 месяцев 2020 года;

– результаты анализа и обобщения следственной практики, обращений и жалоб (по материалам 1 Службы и Департамента по рассмотрению обращений граждан ГП);

– информация, опубликованная в СМИ, в том числе посты, размещенные в социальных сетях и комментарии к ним (Telegram, Facebook, Instagram);

– результаты опросов методом Дельфи 20 экспертов (Приложение А) и анкетирования 1210 сотрудников органов прокуратуры (Приложение Б).

В монографии даны рекомендации по совершенствованию прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан, законодательства Республики Казахстан.

# **1 Общая характеристика прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан**

## **1.1 Ретроспективный анализ деятельности органов прокуратуры в сфере охраны и защиты трудовых прав граждан.**

Обосновано подмечено, что «обращение к исторической стороне развития, становления и функционирования разнообразных политических сил и создаваемым ими правам, на котором строилось государство, поможет понять особенности формирования казахской государственности и права как в отдельные годы, так и в длительные исторические периоды» [17, с.8].

Учитывая, что в прошлом столетии произошли кардинальные изменения в государственной системе Республики Казахстан, предлагается ретроспективный анализ деятельности прокуратуры в сфере охраны и защиты трудовых прав граждан начать с момента приобретения независимости в 1991 году.

На момент приобретения независимости, в Республике Казахстан действовал Закон Союза Советских Социалистических Республик «О прокуратуре СССР» от 30.11.1979 г.

Согласно ст.1 названного Закона, на прокуратуру возлагался высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами [18].

Прокуратура СССР в соответствии с возложенными на нее задачами действовала по следующим основным направлениям:

- надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор);

- надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия;

- надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах;

- надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом;

- борьба с нарушениями законов об охране социалистической собственности;

- борьба с преступностью и другими правонарушениями, расследование преступлений, привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступление, обеспечение неотвратимости ответственности за преступление;

- разработка с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений;

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями;

- участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов [18].

Полномочия прокурора указывались в ст.23 Закона, в частности:

1) истребовать нормативные правовые акты;

2) требовать необходимые документы, материалы, статистические и иные сведения, проведения проверок и ревизий, выделения специалистов для выяснения вопросов;

3) проверять исполнение законов в связи с заявлениями, жалобами и иными сведениями о правонарушениях;

4) проверять законность административного задержания и применения мер воздействия за административные правонарушения;

5) вызывать должностных лиц и граждан и требовать от них устных или письменных объяснений по поводу нарушений закона;

6) опротестовывать противоречащие закону акты и действия должностных лиц;

7) привлекать к уголовной ответственности, возбуждать дисциплинарное или административно производство;

8) принимать меры к возмещению материального ущерба;

9) вносить представления об устранении нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий.

В качестве эффективного инструмента обеспечения законности и единообразия применения законов выступало внесение представления прокурора о даче судам руководящих разъяснений (ст.36).

Так, прокурор мог внести представление в суд о даче судам руководящих разъяснений по вопросам применения законов при рассмотрении гражданских и уголовных дел, дел об административных правонарушениях.

Требования прокурора об устранении выявленных им нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий, о представлении актов и других необходимых документов, материалов и сведений, о проведении проверок, ревизий, выделении специалистов, о явке в прокуратуру и даче объяснений по поводу нарушений закона были обязательны для исполнения всеми органами, должностными лицами и гражданами, которым они адресованы.

17 января 1992 года был принят первый Закон суверенного Казахстана «О прокуратуре Республики Казахстан».

В ст.5 Закона были указаны основные направления высшего надзора за исполнением законов:

1. Надзор за исполнением законов всеми участниками правовых отношений, указанными в статье 1 настоящего Закона (общий надзор).

2. Надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.

3. Надзор за соответствием законам судебных актов.

4. Надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных и предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

В случаях, предусмотренных законодательством, органы прокуратуры осуществляют расследование преступлений.

Из направлений органов прокуратуры были упразднены следующие виды:

- борьба с нарушениями законов об охране социалистической собственности;

- разработка совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений;

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями;

- участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов [19].

При этом в законодательство была введена новая статья, регламентирующая систему правовых актов прокуратуры:

- 1) акты прокурорского надзора: протест, постановление, предписание, заявление, санкция, указание, представление, разъяснение закона;

- 2) акты, регулирующие вопросы организации и деятельности прокуратуры: приказы, указания, распоряжения, положения, инструкции.

Согласно ст.26 действовавшего на тот период Закона, при наличии достаточных оснований полагать, что незнание или неправильное понимание законов может повлечь его ненадлежащее применение органом или должностным лицом, либо гражданином, прокурор обладал полномочиями по разъяснению содержания закона, а в необходимых случаях – применять предусмотренную ответственность за нарушение закона [20].

При осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц и государства, в том числе по трудовым правоотношениям, прокурор был вправе:

- 1) получать показания от граждан и должностных лиц по вопросам проводимой проверки;

2) беспрепятственно по предъявлению служебного удостоверения входить на территорию и в помещения государственных органов, а также организаций всех форм собственности;

3) получать от руководителей и других должностных лиц необходимые документы, материалы, статистические данные и иные сведения о состоянии законности и принимаемых мерах по ее обеспечению;

4) привлекать специалистов для участия в проверке и даче заключений;

5) требовать производства в соответствии со своей компетенцией проверок поступивших в прокуратуру материалов, обращений, жалоб, других документов и обязывать сообщать об их результатах;

6) привлекать к осуществлению проверок на основе взаимодействия сотрудников других правоохранительных органов;

7) выполнять иные проверочные действия, предусмотренные законодательством.

По результатам проверки прокурор:

1) вносил протест;

2) давал предписание об устранении нарушений законности;

3) выносил постановления о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении, принимал меры к возмещению материального ущерба;

4) в случае нарушения прав и законных интересов человека и гражданина, юридических лиц и государства приостанавливал действие незаконного акта, за исключением законов;

5) отменял или снимал меры запретительно-ограничительного характера, наложенные государственными органами и их должностными лицами;

6) обращался в суд за защитой прав и охраняемых законов интересов государства, юридических и физических лиц;

7) вносил органу или должностному лицу представление об устранении нарушений законности.

Таким образом, прокурор обладал достаточно широкими полномочиями для защиты прав и интересов граждан, организаций и государства, путем внесения актов прокурорского надзора, обязательных для исполнения всеми гражданами и организациями, вне зависимости от формы собственности.

По истечению трех лет, 21 декабря 1995 г. Указом Президента РК № 2709, имеющим силу Закона принят новый закон «О прокуратуре Республики Казахстан». Данный Указ был издан в связи с принятием 30 августа 1995 г. новой Конституции Республики Казахстан, которая изменила правовое положение органов прокуратуры [21, с.18].

Новый Закон 1995 года в ст.4 уже регламентировал более детальные направления деятельности органов прокуратуры, а именно:

- 1) выявление и принятие мер к устранению нарушений Конституции, законодательных актов и актов Президента Республики;
- 2) осуществление надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства;
- 3) представление интересов государства в суде;
- 4) опротестование законов и других правовых актов, противоречащих Конституции и законам Республики;
- 5) осуществление уголовного преследования.

При осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц и государства, прокурор имел те же полномочия, что и в предыдущем Законе 1992 года.

В последующем, когда был сформирован новый Парламент Республики Казахстан, в данный Указ были внесены изменения и дополнения Законом РК от 9 августа 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам прокурорского надзора» [22], которые совершенствовали деятельность органов прокуратуры в направлении защиты конституционных прав и свобод граждан

Казахстана. Эти же поправки изменили наименование данного правового акта с Указа на Закон.

Согласно названному Закону прокуратура:

- выявляла и принимала меры к устранению нарушений Конституции, законодательных актов и актов Президента Республики;

- осуществляла надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производств;

- представляла интересы государства в суде;

- опротестовывала законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам РК;

- в порядке и в пределах, установленных законом, осуществляла уголовное преследование;

- формировала государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, вела специальные учеты, осуществляла надзор за применением законов в сфере правовой статистики и специальных учетов [22].

Закон предоставлял прокурорам много полномочий. При поступлении в прокуратуру обращений в сфере трудовых отношений, прокурор, в соответствии с п.2) ч.2 ст.5 Закона РК «О прокуратуре» 1995 года, имел право начать проверку самостоятельно.

В качестве альтернативы, согласно ч.3 ст.5 прокурор имел полномочия поручить проведение проверки соответствующему компетентному органу, в частности, инспекторам труда.

В обоих случаях, при выявлении нарушений, прокурор мог внести предписание в организацию, независимо от формы организации и собственности, для устранения нарушений в сфере трудовых отношений.

9 августа 2002 года названный Закон о прокуратуре был дополнен ст.26-1 о мерах принудительного исполнения правовых актов прокурора, которые обеспечивали их исполнение. В случае если субъект, в отношении которого вынесен акт прокурорского

реагирования, не исполнил в добровольном порядке законное требование в установленные сроки, прокурор мог вынести постановление о принудительном исполнении требований прокурора, которое отправлял судебному исполнителю для принудительного исполнения. В указанном случае возбуждалось исполнительное производство и применялся весь комплекс принудительных мер.

Так, п.6) ч.1 ст.5 Закона РК от 30 июня 1998 года N 253 «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» в качестве исполнительного документа признавал постановление прокурора о принудительном исполнении его требований [23]. Эта норма имела существенное значение для обеспечения исполнения актов прокурорского реагирования и соблюдения законности всеми лицами, в том числе организациями, независимо от формы собственности.

Данная норма сохранилась в новом Законе Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года № 261-IV «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» [24].

Так, п.7 ч.1 ст.9 постановление прокурора о принудительном исполнении его требований также признавалось исполнительным документом.

21 ноября 2002 г. в целях обеспечения надлежащего надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц и государства, Генеральным прокурором Республики Казахстан был подписан Приказ № 60 «Об организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере» [25].

Так, в п.11 предусмотрено, что прокурор имел право вносить предписание, если нарушение закона может причинить существенный вред правам и свободам человека и гражданина, а также охраняемым законом интересам юридических лиц, общества и государства.

В случае выявления правовых актов, применение которых влечет существенный вред правам и свободам человека и

гражданина, законным интересам государства, в обязательном порядке указывать в протесте на его приостановление.

При указанных обстоятельствах прокурор имел право реагировать и тем самым пресекать наступление общественно опасных последствий.

Пункт 40 Приказа предписывал прокурору при проверках применения законодательства о труде особое внимание уделять соблюдению конституционных прав граждан на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, а также на социальную защиту от безработицы [25].

1 октября 2010 года приказом Генерального Прокурора РК № 61 названный приказ утратил силу [26].

Приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан № 60 от 1 октября 2010 года была утверждена Инструкция «Об организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере» [27].

13 декабря 2012 года подписан приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан № 151 «Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за законностью судебных актов по гражданским делам и представительства интересов государства в судах» [28].

2 сентября 2014 года принят Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан № 85 «Об утверждении Инструкции по организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере» [29].

Пунктом 30 данного приказа прокурорам указано охватывать проверками вопросы организации государственными уполномоченными органами и работодателями комплексных мероприятий, направленных на экологическое, санитарно-эпидемиологическое благополучие и радиационную безопасность населения.

Не реже раза в год анализировать состояние законности в сфере промышленной безопасности, обратив особое внимание

на обеспечение работодателями безопасных условий труда, а также мер по предотвращению любых рисков на рабочих местах и в технологических процессах.

Более того, совместно со специалистами уполномоченного государственного органа в области труда проводить проверки соблюдения трудовых прав несовершеннолетних.

Пресекать факты незаконного отказа в приеме несовершеннолетних на работу, их увольнения, а также привлечения несовершеннолетних на тяжелые физические работы и работы с вредными и (или) опасными условиями труда.

2017 год внес кардинальные изменения в конституционный статус прокуратуры, как органа, осуществляющего высшей надзор за соблюдением законности.

Главное и принципиальное изменение заключалось в отказе прокуратуры от права вмешиваться в деятельность субъектов предпринимательства, организаций, назначать проверки их деятельности, запрашивать информацию либо документы по основаниям, не предусмотренным законом [30].

Такие же ограничения коснулись порядка рассмотрения обращений граждан, в том числе и в сфере защиты трудовых прав граждан. Прокуроры стали рассматривать обращения только в случаях, если человек сам себя не может защитить, когда нарушаются права неограниченного круга лиц либо есть угроза необратимых последствий для человека или государства и при этом заявители не находят решения своего вопроса в уполномоченном органе [31].

Все иные обращения направляются в орган, который уполномочен их рассматривать. Также у граждан сохраняется право обжаловать любое действие госоргана в суд.

На прокуратуру возложено лишь осуществление надзора за законностью актов, действий (бездействия) государственных, местных исполнительных и представительных органов, их должностных лиц. Осуществление надзора за законностью иных организаций, независимо от формы собственности, может осуществляться лишь в исключительных случаях, по поручению Президента Республики или Генерального Прокурора.

По решениям заместителей Генерального Прокурора, прокуроров областей, прокуроров районов, и приравненных к ним прокуроров, проверки деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, их должностных лиц могут проводиться лишь для защиты прав, свобод и законных интересов:

- лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно защищаться;
- неограниченного круга лиц;
- лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан.

В целях реализации новых реформ и приведения в соответствие законодательства Инструкция по организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере, утвержденная в 2014 году, утратила силу приказом Генерального прокурора Республики Казахстан от 31.01.2017 года № 7, которым утверждена новая Инструкция о реализации правозащитных функций прокуратуры в социально-экономической сфере [32].

Вместе с тем, 2 мая 2018 года, указанный приказ утратил силу Приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан № 60 [12], которым одновременно утверждена Инструкция по организации надзора за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений, судебных актов, вступивших в законную силу, исполнительного производства, представительства интересов государства в суде по гражданским и административным делам (далее – Инструкция).

Действующая Инструкция, как и новый Закон «О Прокуратуре» установила, что проверки осуществляются

лишь по поручениям Президента Республики Казахстан и Генерального Прокурора, назначаются и проводятся прокурором в любых организациях независимо от формы собственности в пределах требований законодательства Республики Казахстан.

Таким образом, в качестве одного из важных изменений, коснувшихся полномочий органов прокуратуры можно выделить упразднение основания для проведения проверки применения законодательства – поступление заявления, жалобы, сообщения и других данных о нарушениях законодательства в сфере трудовых прав граждан.

Таким образом, прокурор не уполномочен на проведение проверок по заявлениям физических и юридических лиц.

Более того, проверка в деятельности субъектов предпринимательства осуществляется лишь по поручению Генерального Прокурора либо лица, его замещающего (п.10 Инструкции). Прокуроры областей, столицы и городов республиканского значения не могут самостоятельно открывать и проводить проверки в субъектах предпринимательства.

Вместе с тем, в силу ст.7 Закона прокурор может поручить проведение проверки в субъектах предпринимательства уполномоченному государственному органу, в компетенцию которого входит ее проведение.

Законом Республики Казахстан от 11 июля 2017 года № 91-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам их приведения в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан» [33] из законодательства об исполнительном производстве исключена норма о принудительном исполнении актов прокуратуры.

Этими же поправками упразднено полномочие по официальному разъяснению содержания законодательного акта. Так, из ст.60 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах» [34] исключена ч.1, уполномачивающая прокурора, при наличии достаточных оснований полагать, что незнание или неправильное понимание

законодательных актов (за исключением постановлений Парламента Республики Казахстан и его Палат) физическими либо юридическими лицами может повлечь нарушения законодательных актов либо прав и свобод человека и гражданина или неограниченного круга лиц, давать официальные разъяснения, которые являлись актом прокурорского надзора и вносились в соответствии с Законом Республики Казахстан «О Прокуратуре».

В целом, общие принципы и задачи органов прокуратуры не претерпели существенных изменений. Ими были и остаются защита прав граждан, соблюдение законности, представление интересов государства в суде и осуществление уголовного преследования, а также координация правоохранительной деятельности. Целью реформ 2017 года являлось повышение ответственности органов власти.

В свое время д.ю.н., профессор И.Ж. Бахтыбаев отмечал, что прокуратура не ответственна за исполнение законов. Она призвана осуществлять высший надзор за точным и единообразным их применением, в том числе и исполнительными органами. Правительство, возглавляющее систему исполнительных органов, является главным «поставщиком» проектов законов в Парламент и ответственно за их исполнение [35, с.68-69].

Можно резюмировать, что прокурорский надзор прошел довольно длительный эволюционный путь. Современное состояние этого института в целом соответствует уровню социально-экономического развития общества.

До проведенных в 2017 году реформ органы прокуратуры в сфере охраны и защиты трудовых прав граждан обладали довольно широкими полномочиями:

1. В процессе осуществления надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц и государства, в том числе по трудовым правоотношениям, прокурор был вправе назначать проверки во всех организациях, независимо от формы собственности.

2. По результатам проверки прокурор мог внести акты прокурорского надзора (протест, предписание, постановление, представление и т.д.).

3. В случае неисполнения актов прокурорского надзора, прокурор имел право обратиться к принудительному исполнению.

В настоящее время прокурор наделен полномочием по проведению проверок:

1. В субъектах предпринимательства лишь в исключительных случаях (поручение Президента Республики или Генерального Прокурора).

2. В деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (для защиты прав, свобод и законных интересов неограниченного круга лиц, лиц, которые не могут самостоятельно осуществлять их защиту либо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан).

В случае поступления обращений в сфере защиты трудовых прав граждан, прокурор обязан их адресовать уполномоченному органу (инспекция труда) для реагирования. Кроме того, прокурор может поручить проведение проверки в субъектах предпринимательства уполномоченному государственному органу, в компетенцию которого входит ее проведение.

Принудительное исполнение актов прокурорского надзора не предусмотрено.

Таким образом, с принятием нового Закона «О прокуратуре» действующий в органах прокуратуры надзорный механизм (приказ Генерального Прокурора от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора») ограничивает возможности прокуроров оперативно и полноценно способствовать восстановлению нарушенных прав и свобод трудящихся, а также противодействовать незаконной деятельности должностных лиц и работодателей. Прокуратура, по сути, стала пересылочным звеном от граждан к контролирующим органам в сфере труда.

## 1.2 Состояние охраны и защиты трудовых прав граждан на современном этапе

Республика Казахстан позиционируется как стабильное, динамично развивающееся государство как в экономическом, так и в правовом поле.

Одной из приоритетных задач государственной власти в фокусе социально-экономической политики является развитие государственного регулирования системы трудовых отношений, как движущего фактора национальной экономической системы (формирование человеческого капитала, создание рабочих мест, улучшение условий труда, охрана и защита трудовых прав, удовлетворение потребностей в труде, снижение безработицы, инновации и др.).

Данная задача реализуется в Республике Казахстан, что подтверждается сформированной системой охраны и защиты трудовых прав граждан.

Основные принципы и гарантии в рассматриваемой сфере закреплены в Конституции Республики Казахстан [1], Трудовом кодексе Республики Казахстан [36], соответствующих нормативных правовых актах.

В программных документах стратегического значения перед государством и обществом ставятся более конкретизированные цели и задачи. Так, в Послании Президента Республики Казахстан К. Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2019 г. «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» были поставлены задачи повышения производительности труда как минимум в 1,7 раза, повышения уровня заработной платы, а также дано поручение Правительству рассмотреть возможности стимулировать работодателей увеличивать фонд оплаты труда [37].

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

В Республике Казахстан уровень занятого населения по данным на конец 2020 года составлял 95% от общей численности рабочей силы (экономически активное население), что составляет почти половину (47%) общей численности населения, при этом 75% занятого населения это наемные рабочие.

Наибольшее количество занятых – в г.г. Алматы (10,7%), Нур-Султан (6,3%) Алматинской (11,3%), Туркестанской (8,9%), Восточно-Казахстанской (7,8%), Карагандинской (7,4%) областях.

Каждый 6-й (16,3%) занят в оптовой и розничной торговле, каждый 7-й (13,5%) занят в сельском, лесном и рыбном хозяйстве, каждый 8-й (12,5%) в промышленности, каждый 13-й (7,2%) в строительстве или транспорте и складировании.

Регионами, в которых преобладают работники оптово-розничной торговли являются г.г. Алматы (2,6%), Нур-Султан (1,1%), Шымкент (1,1%), Туркестанская (1,5%), Восточно-Казахстанская (1,4%), Алматинская (1,4%), Костанайская (1,2%) и Карагандинская (1,1%) области.

Занятое население в сельском, лесном и рыбном хозяйстве преобладает в Алматинской (17,3%), Туркестанской (15,1%), Жамбылской (12,1%), Костанайской (10,4%), Акмолинской (10%), Восточно-Казахстанской (8,7%) и Северо-Казахстанской (7,5%) областях.

Наибольшее количество занятых в промышленной отрасли в Карагандинской (16,4%), Восточно-Казахстанской (10,1%), Павлодарской (8,5%), Актюбинской (7,6%), Алматинской (7,3%), Мангистауской (6,9%) областях и городе Алматы (7,5%).

Больше половины (53%) занятых в промышленной отрасли являются работниками обрабатывающей промышленности, четверть (25,6%) занята в горнодобывающей промышленности и разработке карьеров, 13% - электроснабжение, подача газа, пара и воздушного кондиционирования и 7% - водоснабжении; канализационной системе, контроль над сбором и распределением отходов.

Работники обрабатывающей промышленности преобладают в Карагандинской (8,4%), Восточно-Казахстанской (6,3%),

Павлодарской (5,4%), Алматинской (4,9%) областях и городе Алматы (5,6%).

Занятые в горнодобывающей промышленности и разработке карьеров в Карагандинской (5,5%), Актюбинской (3,8%), Мангистауской (3,4%), Костанайской (2,4%), Восточно-Казахстанской (2,3%), Атырауской (1,6%) областях.

В электроснабжении, подаче газа, пара и воздушном кондиционировании по занятости населения лидируют Карагандинская (1,7%), Павлодарская (1,4%), Алматинская (1,3%), Мангистауская (1%), Восточно-Казахстанская (1%), Костанайская (1%) области и г. Алматы (0,9%).

По занятости в водоснабжении; канализационной системе, контролю над сбором и распределением отходов можно выделить Карагандинскую (0,8%), Алматинскую (0,7%), Мангистаускую (0,6%), Восточно-Казахстанскую (0,5%), Актюбинскую (0,5%), Акмолинскую (0,4%) области и г.г. Алматы (0,6%) и Нур-Султан (0,4%).

Наибольшее число занятых в строительстве в г.г. Алматы (0,8%), Нур-султан (0,7%), Туркестанской (0,7%), Алматинской (0,4%) и Атырауской (0,6%) областях.

Число занятых в транспорте в Алматинской (0,8%), Туркестанской (0,7%), Карагандинской (0,5%), Восточно-Казахстанской (0,5%) областях и г.г. Алматы (0,7%) и Нур-Султан (0,5%) [38].

Учитывая, что почти каждый второй в Казахстане является занятым в определенной сфере, а 75% занятого населения это наемные работники, все меры государственного регулирования трудовых отношений должны быть направлены на создание необходимых условий труда, устранение причин нарушения трудового законодательства и расширение спектра инструментов охраны труда.

Анализ СМИ показал, что на сегодняшний день существует множество проблем, связанных с нарушением трудовых прав граждан, в части:

- невыплаты заработной платы и оплаты труда;

- производственного травматизма;
- дискриминации в сфере труда (по половому признаку (женщины с детьми, беременные женщины и др.), по возрасту (в основном до 35 лет), между иностранными и казахстанскими работниками (по оплате труда и санитарно-бытовым условиям);
- несоблюдения охраны и режима труда и отдыха;
- непредоставления гарантий и компенсаций, предусмотренных ТК РК;
- применения дисциплинарных взысканий;
- заёмного труда (аутсорсинг, аутстаффинг).

При таких обстоятельствах нельзя ожидать серьезных позитивных перемен в социально-трудовой сфере, прогресса в экономическом развитии, поскольку экономическое благополучие в масштабах страны невозможно без повышения уровня жизни ее населения (производство ради производства не только бессмысленно, но и невозможно в силу экономических факторов).

В этой связи, проблема защиты трудовых прав весьма актуальна, тем более в условиях наступившего экономического кризиса, связанного с пандемией коронавируса.

Эскалацию заражения медицинских работников коронавирусом можно отнести к производственному травматизму, одной из причин которого является необеспеченность или неприменение средств индивидуальной и коллективной защиты.

Помимо этого, в связи с объявлением режима чрезвычайного положения была приостановлена деятельность предприятий малого, среднего и крупного бизнеса, что может привести к снижению заработной платы или ее невыплате в связи с банкротством многих предприятий. В условиях кризиса работник зачастую вынужден будет согласиться на меньшую оплату труда с тем, чтобы не потерять ее совсем.

В условиях экономического кризиса целями трудового законодательства является установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, а также создание необходимых правовых условий для достижения оптимального

согласования интересов сторон трудовых отношений – работника и работодателя.

На практике достаточно сложно достигнуть согласования их интересов.

В настоящее время самыми распространенными нарушениями со стороны работодателя, кроме незаконных увольнений, являются снижение заработной платы и ее невыплата.

В нашей стране механизм защиты и охраны трудовых прав граждан включает в себя государственные органы, общественные организации и иные учреждения, а также соответствующие нормы права, которые применяются данными структурами.

К последним относятся:

- профессиональные союзы (наиболее массовая и представительная организация трудящихся страны, объединяет 2 миллиона членов профсоюзов, в состав на добровольных началах входят 24 республиканских отраслевых профессиональных союзов, 17 территориальных объединений профсоюзов, структура насчитывает более 18 тысяч первичных профсоюзных организаций);

- национальные и региональные органы государственного контроля за исполнением трудового законодательства (Министерство труда и социальной защиты Республики Казахстан, государственные инспекции труда при местных исполнительных органах). Данные органы осуществляют государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов – организуют государственный контроль за соблюдением трудового законодательства РК, в том числе требований по безопасности и охране труда, законодательства РК о занятости населения, а также координируют деятельность и осуществляют проверку деятельности местных органов по инспекции труда, уполномоченных осуществлять государственный контроль за соблюдением трудового законодательства РК, требований по безопасности и охране труда. С 2013 года местные органы по

инспекции труда являются структурными подразделениями местных исполнительных органов;

- органы контроля за здоровьем населения, безопасностью производства, транспорта (Министерство здравоохранения Республики Казахстан и его территориальные подразделения, Комитет транспорта Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан, его подразделения и т.д.);

- органы государственной системы гражданской защиты (подразделения, занимающиеся предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций и их последствий, органы управления гражданской защиты и т.д.).

Территориальные подсистемы создаются на областном, городском и районном уровнях для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий. Это органы управления гражданской защиты; пункты управления, оперативно-дежурные службы; консультативно-совещательные органы, комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; силы и средства гражданской защиты; системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

Контроль и надзор в данной области осуществляется Министерством Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям. Осуществление государственного контроля за обеспечением безопасной эксплуатации и деятельностью на всех видах транспорта, за исключением воздушного и трубопроводного, входит в компетенцию и задачи Комитета транспорта Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан. Государственное регулирование и государственный контроль и надзор за использованием воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности гражданской и экспериментальной авиации, а также обеспечение безопасного использования воздушного пространства Республики Казахстан его пользователями, выполнение полетов без угрозы жизни или здоровью людей, окружающей среде, интересам государства осуществляет Комитет гражданской

авиации Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан. Реализация государственной политики в области электроэнергетики и использования атомной энергии и руководство в сферах использования атомной энергии и электроэнергетики осуществляется Комитетом атомного и энергетического надзора и контроля Министерства энергетики Республики Казахстан.

При этом в функции комитета входит контроль за соблюдением норм и правил радиационной безопасности, условий лицензий, государственный контроль в области радиационной безопасности населения;

- национальные органы социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (Акционерное общество «Государственный фонд социального страхования», задачами которого является сбор социальных отчислений и выплаты участникам системы обязательного социального страхования, в отношении которых наступил случай социального риска, включая членов семьи, иждивенцев в случае потери кормильца – участника системы обязательного социального страхования);

- органы прокуратуры, осуществляющие прокурорский надзор за соблюдением трудового законодательства;

- суды.

Соответствующими источниками права являются:

- трудовое законодательство – нормы Конституции РК, Трудовой кодекс РК, а также ряд других кодексов и законов, нормативных правовых актов РК, устанавливающих нормы в области условий и охраны труда, нормативные правовые акты соответствующих уполномоченных органов (приказы Министров РК, в том числе разъяснения о применении действующего законодательства об условиях и охране труда, положения, правила, инструкции, которые направлены на регулирование конкретных аспектов создания надлежащих условий и охраны труда, в том числе государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы, а также строительные нормы и правила);

- ратифицированные Конвенции МОТ и другие международные договоры, содержащие требования охраны труда (Казахстан на сегодня ратифицировал 24 из 190 действующих конвенций МОТ, в том числе все 8 основополагающих);

- государственные и межгосударственные стандарты, нормы и правила (утверждены и действуют свыше 200 государственных и межгосударственных стандартов системы стандартов безопасности труда (ССБТ), регламентирующих вопросы организации систем управления охраной труда, средств индивидуальной защиты, определения факторов производственной среды, электробезопасности, безопасность производственного оборудования и др.);

- нормативно-технические документы (нормы, правила, классификаторы, в том числе основанные на технических стандартах и сводах практических правил МОТ, например, в целях внедрения системы оценки и управления профессиональных рисков подготовлен и утвержден ряд государственных стандартов, в которых учтены положения МОТ-СУОТ 2001 «Руководство по системам управления охраной труда»).

Вместе с тем одного наличия механизма защиты и охраны трудовых прав граждан недостаточно – он должен эффективно работать.

Законодательство об охране труда устанавливает правовые основы регулирования отношений в области охраны труда между работниками, работодателями, государственными органами, местными исполнительными органами, общественными организациями, обеспечивает реализацию государственной политики в области охраны труда и направлено на создание условий труда, соответствующих требованиям сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Существование трудового законодательства необходимо для установления государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создания благоприятных условий труда и защиты от безработицы, обеспечения безопасности на рабочих местах, защиты прав и законных интересов работников и работодателей.

Для осуществления направлений данной деятельности необходим контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства и иных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Государственный надзор и контроль занимают особое место среди способов защиты трудовых прав работников, т.к. при этом используется сила государственного воздействия на работодателей, их представителей, принуждающая подконтрольных субъектов к обязательному выполнению предписаний полномочных органов по устранению обнаруженных нарушений, применяются меры государственного принуждения – привлечение виновных в нарушении трудового законодательства к дисциплинарной, материальной, административной или уголовной ответственности.

Государственный надзор и контроль в сфере трудовых отношений – деятельность полномочных государственных органов, направленная на проверку соответствия трудовому законодательству действий работодателей по управлению трудом, предотвращение и выявление нарушений, привлечение к ответственности виновных в нарушениях работодателей и их представителей. Деятельность органов надзора и контроля направлена на обеспечение соблюдения трудового законодательства, поддержание законности в сфере трудовых отношений. Надзорные функции, которые выполняют государственные органы, носят властный государственный характер. Государственные органы вправе не только проводить проверки на поднадзорных объектах, но и давать работодателю обязательное предписание по устранению выявленных нарушений. Контрольная деятельность государства выражается в форме инспектирования, проверки соответствующей деятельности должностных лиц на предмет ее соответствия законодательству, иным нормативным правовым актам, содержащим нормы трудового права.

К органам государственного контроля относится Государственное учреждение «Комитет труда, социальной

защиты и миграции Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан». Он является ведомством Министерства труда и социальной защиты населения РК, осуществляет реализационные и контрольные функции в области труда, в том числе безопасности и охраны труда, занятости, миграции и социальной защиты населения в пределах компетенции. Председатель Комитета также исполняет обязанности Главного государственного инспектора труда.

На региональном уровне действуют государственные инспекции труда при местных исполнительных органах. Государственные инспекторы труда нанимаются и подчиняются непосредственно местным органам власти.

Государственная инспекция труда осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими государственными органами надзора и контроля, с представителями работников, общественными объединениями, другими организациями. В этом смысле государственные органы обязаны оказывать содействие государственным инспекторам труда в выполнении задач по осуществлению контроля за соблюдением трудового законодательства Республики Казахстан.

Основными задачами инспекторов труда является:

- осуществление государственного контроля за соблюдением трудового законодательства Республики Казахстан, в том числе требований по безопасности и охране труда, законодательства о занятости населения, социальном обеспечении, миграции населения;

- реализация государственной политики в области труда, в том числе безопасности и охраны труда, пенсионного и социального обеспечения, обязательного социального страхования, социальной поддержки семей с детьми, предоставления социальной помощи отдельным категориям граждан, социальной защиты инвалидов, в сфере предоставления специальных социальных услуг, миграции населения в пределах своей компетенции.

Хотя вертикальное построение инспекций труда полностью соответствовала требованиям ратифицированных Казахстаном

Конвенций МОТ, Законом от 13.06.2013 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления» [39], функции и штатная численность инспекции по труду Министерства труда и социальной защиты населения были переданы в ведение местных исполнительных органов.

При этом по рекомендациям Международной организации труда для обеспечения эффективного осуществления функций инспекторами труда соотношение их численности к количеству работников должно составлять 1 инспектор труда на 10 тыс. работников. В Казахстане данное соотношение составляет 1 инспектор труда на 23 тыс. работников.

Численность государственных инспекторов труда с момента создания вертикальной структуры инспекции труда в 2001 году (постановление Правительства от 28.12.2000 года № 1920), снизилась на 38%, с 412 до 288 единиц [38].

Для сравнения: численность сотрудников, осуществляющих контроль в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения – 6436 единиц, сотрудников в области промышленной безопасности – 338 единиц на 8 тыс. подконтрольных объектов (согласно данным представленным уполномоченным органом в сфере труда).

В связи с большим количеством жалоб и обращений граждан (за 2019 год ГИТ рассмотрено 29 346 обращений юридических и физических лиц) по факту нарушения их прав, более 97% проверок приходится на внеплановые, которые сводятся к реагированию на произошедшие нарушения и несчастные случаи.

Так, за 2019 год госинспекторами труда проведено 228 плановых (профилактический контроль) проверок, что составляет 2,5 % от общего количества проверок (9120 проверок).

В связи с объявленным мораторием количество как плановых, так и неплановых проверок существенно сократилось. Так, в 2020 году государственными инспекторами труда проведено 4 439 проверок (более чем в 2 раза меньше по сравнению с предыдущим годом) [38].

Вместе с тем, плановые проверки позволяют охватить широкий круг вопросов соблюдения трудового законодательства работодателем, и направлены на предупреждение нарушений трудовых прав работников и требований безопасности и охраны труда.

Как видим, основной проблемой малоэффективности государственно-правового механизма охраны и защиты трудовых прав граждан Республики Казахстан являются недостатки организационного характера.

Действующее законодательство в сфере трудовых отношений, а также организация контроля и надзора в полной мере не обеспечивает защиту прав граждан в сфере труда. Сегодня права работников недостаточно защищены по сравнению с правами работодателей, что подтверждается количеством поданных в государственные органы обращений по трудовым вопросам, количеством административных и уголовных дел, материалами СМИ.

Анализ состояния охраны и защиты трудовых прав граждан показывает увеличение количества обращений работников в государственные органы.

Так, за период с 2015 по 2019 гг. произошел рост обращений в государственные инспекции труда на 23,4% почти во всех регионах страны (с 23 779 до 29 346 жалоб или заявлений). При этом резкий рост обращений наблюдается в следующих областях:

- в три раза в Атырауской (с 503 до 1551);
- почти в два раза в Алматинской (с 265 до 510), Северо-Казахстанской (с 795 до 1219);
- в 1,3 раза в Жамбылской (с 195 до 269), Мангистауской (с 857 до 1163), Костанайской (с 1127 до 1510), Кызылординской (с 849 до 1120);
- в г. Шымкент за 2019 год прирост составил 3,7 раза (с 359 до 1337) [38].

Анализ обращений по вопросам надзора за законностью в социально-экономической сфере, поступивших в органы

прокуратуры за период 2016-2019 годы свидетельствует, что в среднем 10% обращений связано с нарушением трудового законодательства (обращения физических лиц: в 2016 году удельный вес – 12,9%, в 2017 году – 10,4%, в 2018 году – 9,8%, в 2019 году – 11%; обращения юридических лиц: в 2016 году удельный вес – 13,4%, в 2017 году – 10,8%, в 2018 году – 10,1%, в 2019 году – 11,4%) [40].

Анализ статистических данных по административным правонарушениям показывает, что ежегодно в Казахстане в среднем рассматривается от 3 до 5 тыс. дел в сфере нарушения трудовых прав граждан [40].

В сфере уголовного преследования ежегодно находятся десятки дел, преимущественно по двум статьям: нарушение трудового законодательства РК (ст.152 УК РК [41]) и нарушение правил охраны труда (ст.156 УК РК [29]).

Так, за 2015-2019 годы по ст.156 УК РК [40] было зарегистрировано 312 случаев уголовно наказуемых нарушений правил охраны труда (2015 год – 44; 2016 год – 82; 2017 год – 35; 2018 год – 109; 2019 год – 42) [40].

Анализ СМИ и официальных сайтов государственных органов также подтверждает, что охрана и защита трудовых прав граждан осуществляется ненадлежащим образом, так как регулярно на сайтах госорганов, в СМИ, в социальных сетях и комментариях к ним (Telegram, Facebook, Instagram) размещается информация о множестве проблем, связанных с нарушением трудовых прав граждан, среди которых:

- невыплата либо несвоевременная выплата заработной платы;
- производственный травматизм;
- дискриминация в сфере труда;
- неполный объем возмещения причинённого вреда здоровью работников на производстве;
- несоблюдение режима труда и отдыха;
- непредоставление гарантий и компенсаций, предусмотренных ТК РК;

- заёмный труд (аутсорсинг, аутстаффинг);
- подмена трудового договора договором гражданско-правового характера;
- невыплата надбавок за вредные условия и неправильный расчет размера заработной платы.

В условиях COVID-19 ряд проблем усилился:

- невыплата заработной платы и оплаты труда (вследствие приостановки деятельности предприятий малого, среднего и крупного бизнеса);
- производственный травматизм (заражение медицинских работников коронавирусом вследствие необеспеченности или неприменения средств индивидуальной и коллективной защиты).

**Невыплата либо несвоевременная выплата заработной платы.**

Заработная плата выплачивается не реже одного раза в месяц не позже первой декады следующего месяца. Дата выплаты заработной платы предусматривается трудовым, коллективным договорами. При совпадении дня выплаты заработной платы с выходными или праздничными днями выплата производится накануне их (п.1 ст.113 Трудового кодекса). К сожалению, данное правило не всегда соблюдается работодателями. Из года в год сохраняется задолженность работодателей перед своими работниками.

По состоянию на 31 января 2021 года задолженность составила 837 млн тенге на 70 предприятиях, из которых 78% приходится на 51 предприятие-банкрот [2].

Следует отметить, что сравнение сведений Генеральной прокуратуры с данными Министерства труда и социальной защиты населения и Комитета государственных доходов зачастую показывает наличие расхождения в предприятиях и сумме задолженности [42, с.4].

Следовательно, требования совместного приказа Генерального Прокурора, министров финансов, юстиции, труда и социальной защиты населения «О мерах по взаимодействию в сфере защиты трудовых прав граждан, взыскания задолженности

по заработной плате и порядке обмена информацией» от 16 января 2013 года [43] не соблюдаются.

Мониторинг предприятий, имеющих задолженность по заработной плате, оперативный обмен информацией о выявленных задолженностях по заработной плате, еженедельные сверки задолженности по заработной плате проводятся ненадлежащим образом [42, с.4-5].

**Производственный травматизм.** В Республике Казахстан в целях снижения травматизма и сокращения рабочих мест с вредными условиями труда проводится определенная работа. Так, постановлением Правительства РК от 26 июня 2019 года № 441 утвержден Плана действий по обеспечению безопасного труда в Республике Казахстан до 2025 года [44]. В 2019 году по республике проведена информационная кампания под эгидой «Безопасный труд».

В целях внедрения современной системы управления профессиональными рисками более 2 608 крупных предприятий страны внедрили стандарты по безопасности и охране труда (OHSAS 18001, MOT-CYOT). По состоянию на 1 января 2020 года на предприятиях республики созданы и действуют 14 792 производственных советов. В их задачи входит предупреждение производственного травматизма, а также организация проведения проверок условий труда на рабочих местах.

Решения производственных советов являются обязательными для работодателя.

С целью оценки фактического состояния условий труда на рабочих местах и проведения по результатам аттестации комплекса мер по охране труда, уполномоченным органом аттестовано более 2 187 производственных объектов [38].

В целом по предприятиям, нарушившим требования трудового законодательства, местными исполнительными органами принимаются меры реагирования, включая осуществление проверок, заслушивание руководителей на заседаниях комиссий по социальному партнерству.

За пять лет (с 2015-2019 годы) инспекциями по труду в правоохранительные органы направлено 7 943 материалов

расследования несчастных случаев, по которым начато 947 (12%) досудебных расследований:

- по вопросам безопасности и охраны труда возбуждено - 938 (99%);
- по вопросам трудовых отношений 9 (1%).

Повопросам занятости населения досудебных расследований не имелось.

Из них в органы внутренних дел направлено 5 972 материалов (в 2015 году - 1 354, в 2016 году – 1 049, в 2017 году - 1 253, в 2018 году – 1 191, в 2019 году – 1 125).

В органы прокуратуры направлено 646 материалов (в 2015 году – 345, в 2016 году – 174, в 2017 году - 104, в 2018 году – 14, в 2019 году – 9).

В судебные органы направлено 1325 материалов (в 2015 году – 275, в 2016 году – 433, в 2017 году - 314, в 2018 году – 195, в 2019 году – 108) [38].

Вместе с тем, анализ статистических данных и материалов практики за 5 лет (с 2015-2019 годы), представленным уполномоченным органом в сфере труда, показал, что наряду с процессом прироста наемных работников на 15% (г. Алматы +41%, Северо-Казахстанская +36%, Мангистауская +21%, Восточно-Казахстанская +20%, Актюбинская и г. Нур-Султан +18%, Акмолинская +15%, Павлодарская +10%, Туркестанская +57%) наблюдается снижение производственного травматизма на 20%.

Заметное снижение в следующих областях: Северо-Казахстанской (-132% с 86 до 30 случаев, прирост наемных работников на 36%), Алматинской (-110% с 63 до 30 случаев, прирост наемных работников +8%), Туркестанской (-81% с 107 до 59 случаев, прирост наемных работников + 57%), Карагандинской (-55% с 294 до 189 случаев, уменьшение наемных работников -7%), Павлодарской (-40% с 164 до 117 случаев, прирост наемных работников + 12%), Костанайской (-34% с 153 до 114 случаев, уменьшение наемных работников - 6%) [38].

При этом рост производственного травматизма наблюдается в Атырауской области на 36% (прирост наемных работников всего на 0,8%), Жамбылской на 25% (прирост наемных работников всего на 18%) и Актюбинской на 6% (прирост наемных работников всего на 18%).

Больше половины работников, получивших производственные травмы, получили увечья с тяжелым исходом (56%), при этом в Атырауской (92% из числа пострадавших работников), Карагандинской (84%), Мангистауской (82%), Алматинской (75%), Кызылординской (65%), Акмолинской (64%) областях и г.Нур-Султан (70%).

За анализируемый период количество несчастных случаев снизилось на 24% (с 1554 до 1257 случаев), при этом рост наблюдается в Атырауской (34%, с 23 до 35 случаев), Жамбылской (20%, с 44 до 56 случаев), Кызылординской (8%, с 42 до 46 случаев) областях [38]. Почти все расследования по несчастным случаям проводились госинспекциями по труду.

Мониторинг производственного травматизма показал, что основными причинами несчастных случаев, допущенных отдельными организациями, являются:

- неудовлетворительная организация производства работ (нарушение технологических регламентов, отсутствие проектов организации строительства, проектов производства работ и другой документации или их некачественная разработка, недостатки в организации рабочих мест, необеспечение средствами индивидуальной и коллективной защиты, специальной одеждой и обувью, необеспечение безопасных условий труда, привлечение работников к сверхурочным работам, приводящее к физической усталости, утомляемости и невнимательности, что повышает вероятность травматизма);

- поручение работникам несвойственной работы;

- слабый производственный контроль в сфере охраны труда. В производственной отрасли практически перестала существовать система управления охраной труда, сокращена численность служб охраны труда в организациях, а в

некоторых предприятиях такие службы не существуют, как не предусмотрено и надлежащих условий для подготовки и обеспечения производства соответствующими специалистами;

- недостатки в организации и проведении подготовки работников по охране труда (нарушения по организации обучения, инструктирования, проверки знаний работников). Руководители организаций, руководствуясь вопросом цены, а не профессионализма и качества выполняемых работ, закладывают в расходную часть недостаточный объем затрат бюджета на обучение, инструктаж, обеспечение спецодеждой и иными средствами защиты, а также на принятие эффективных мер по охране труда работников;

- нарушения требований безопасности при эксплуатации транспортных средств, грузоподъемных механизмов и оборудования;

- эксплуатация неисправного оборудования;

- нарушение трудового распорядка и дисциплины труда;

- низкий профессионализм самих работников. На производственных объектах рабочие с высокой и средней квалификацией составляют не более 30%.

Естественно, что самый высокий уровень травматизма неизбежно наблюдается у категории рабочих с минимальным производственным стажем и низкой квалификацией, которые слабо знают правила и инструкции по охране труда, методы безопасного ведения работ.

### **Дискриминация в сфере труда.**

Согласно ст. 24 Конституции Республики Казахстан, каждый имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, и на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, а также на социальную защиту от безработицы [1].

Защита от дискриминации закреплена в ст. 39 Конституции Республики Казахстан, в которой предусмотрено, что ограничение прав и свобод человека и

гражданина допускается только на основании законов и для защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Также указано, что «признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное и межконфессиональное согласие» [1], а в ч.3 – что «не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам. Ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 11, 13-15, пунктом 1 статьи 16, статьей 17, статьей 19, статьей 22, пунктом 2 статьи 26 Конституции» [1].

Согласно п.2 ст. 6 Трудового кодекса «никто не может подвергаться какой-либо дискриминации при реализации трудовых прав по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства, возраста или физических недостатков, а также принадлежности к общественным объединениям» [36].

Дискриминацией признаются любые ограничения работников и потенциальных работников при реализации ими трудовых прав по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства, возраста или физических недостатков, а также принадлежности к общественным объединениям.

В Трудовом кодексе, однако, это понятие не закреплено.

При этом не являются дискриминацией различия, исключения, предпочтения и ограничения, которые в соответствии с законами Республики Казахстан устанавливаются для соответствующих видов трудовой деятельности либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите.

В соответствии со ст. 14 Закона РК «О средствах массовой информации» запрещается размещать информацию о вакансиях для приема на работу, содержащую требования дискриминационного характера в сфере труда [45].

Штраф за дискриминацию в сфере труда определен ст. 90 Кодекса РК об административных правонарушениях и составляет от 30 до 120 МРП [46].

Граждане, которые подверглись дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в суд или иные инстанции в порядке, установленном законами Республики Казахстан.

Кроме того, Казахстан ратифицировал Конвенцию о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями [47], Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования [48], Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1969 года [49], является Стороной Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (ратифицирована 29 июня 1998 года) и факультативного протокола к ней (ратифицирован 4 июля 2001 года) [50].

В Республике Казахстан существует три аспекта рассматриваемой проблемы: 1) дискриминация по признаку пола, то есть меньшая заработная плата у женщин по сравнению с мужчинами; 2) дискриминация граждан Республики Казахстан по оплате за равноценный труд в сравнении с иностранными специалистами из развитых стран (КНР, Турция, Италия, Индия, Корея, Великобритания); 3) дискриминация трудовых мигрантов из развивающихся стран (Узбекистан, Таджикистан, Кыргызстан) по оплате за равноценный труд в сравнении с гражданами Республики Казахстан.

Дискриминация по признаку пола является одной из центральных проблем сферы занятости. Этой проблеме уделяют много внимания зарубежные ученые.

В ст.1 Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, дискриминация в отношении женщин определяется как «любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и

женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области» [51].

Соответственно, «о дискриминации на рынке труда говорят тогда, когда к работникам, обладающим одинаковыми характеристиками по признаку производительности, относятся по разному из-за того, что они относятся к различным демографическим группам» [52, с.450].

Согласно данным ООН женщины представляют 50% взрослого населения мира и одну треть зарегистрированной рабочей силы, отработывают около двух третей всех рабочих часов, за что получают только одну треть мирового дохода и имеют в распоряжении менее 1% мировой собственности [53].

В ноябре 2005 года Казахстан присоединился к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, в соответствии с которым Казахстан должен обеспечивать равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными, культурными правами.

Казахстан ратифицировал многие конвенции МОТ, касающиеся защиты трудовых прав женщин. Например, Конвенции «О равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности» от 6 июня 1951 г. № 100 (Закон РК от 14.12.2000 г. [54]), «Относительно дискриминации в области труда и занятий» от 25 июня 1958 г. (Закон РК от 20 июля 1999 г. [55]) и другие.

Как уже отмечалось выше, Республика Казахстан является Стороной Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (ратифицирована 29 июня 1998 года) и факультативного протокола к ней (ратифицирован 4 июля 2001 года). Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин признает принцип равенства для женщин и мужчин применительно к пользованию всеми экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими правами, в том числе в сфере труда и занятости. В соответствии со ст.2 рассматриваемой Конвенции участвующие государства

обязаны предпринимать общие законодательные меры, направленные на: закрепление на уровне конституции или иного национального законодательства принципа равноправия мужчин и женщин; установление запрета на всякую дискриминацию в отношении женщин, в том числе предусматривающего санкции за соответствующие нарушения; воздержание от принятия каких-либо дискриминационных актов в отношении женщин; развитие возможностей юридической защиты прав женщин, позволяющих им эффективно защищаться в отношении любого акта дискриминации; изменение или отмену действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин; отмену положений уголовного законодательства, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин [51].

Несмотря на желание Республики Казахстан соответствовать международным стандартам, проблема дискриминации при оплате труда женщин до сих пор не решена. Так, соотношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин за 2018 г. составило 68,6 %. «Это обусловлено тем, что мужчины в большей части работают в таких сферах деятельности как промышленность (нефтегазовая, горнодобывающая, обрабатывающая), транспорт, строительство, где в основном тяжелые (вредные) условия труда, но при этом высокая заработная плата. Женщины сосредоточены в сферах образования, здравоохранения и социальных услуг» [56].

Не секрет, что в Казахстане имеются факты дискриминации работников в процессе трудовых отношений. Отсутствие в Трудовом кодексе отдельных норм, запрещающих дискриминацию граждан при реализации права на вознаграждение за труд, не позволяет государственным инспекторам по труду принимать меры по их пресечению. Вследствие этого, казахстанцы, находясь у себя на Родине, подвергаются со стороны иностранных работодателей явной дискриминации и работают в неравных и более ущемленных условиях, нежели иностранцы.

В Республике Казахстан трудятся сотни иностранных специалистов, специально приглашенных из других стран.

Больше всего иностранных работников задействовано в строительной сфере - 44,3%, в горнодобывающей - 16,3%, в сфере услуг - 11,3%, в обрабатывающей отрасли - 9,8%. Из числа привлеченных иностранцев большую часть занимают специалисты, в том числе, с руководящей функцией - 79,5%, рабочие профессии - 20,5% [38].

В 2019 году более 2 тыс. (2018 год – 2,6 тыс.) работодателей привлекли свыше 25 тыс. (20 тыс.) зарубежных специалистов (в области строительства, горнодобывающей и обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства) [38].

До настоящего времени работодатели выплачивают иностранным работникам заработную плату, зачастую в десятки раз превышающую оплату труда казахстанских специалистов, осуществляющих равный труд и имеющих такую же квалификацию.

Например, в Атырауской области, в ТОО «Нефтестройсервис ЛТД» местному инженеру была установлена часовая тарифная ставка в сумме 568 тенге, а иностранному работнику на аналогичной должности – 6500 тенге [57].

В Восточно-Казахстанской области в филиале «Китайской компании по строительству и развитию Синьсин» оклад иностранного работника по должности геодезиста составляет 350 тыс. тенге, а у казахстанского работника – 266 тыс. тенге.

А в филиале «CITIC CONSTRUCTION CO., LTD» (Алматинская область) оклад иностранному работнику бухгалтерии установлен в сумме 750 тыс. тенге, тогда как казахстанскому работнику, выполняющему те же функции – 300 тыс. тенге [58].

В Актюбинской области в ТОО СП «Сине Мидас Строй» средняя месячная заработная плата казахстанского работника составляет 90 586,05 тенге, а иностранного работника – 147 177,76 тенге. Наибольшая разница в оплате труда за аналогичную должность «руководитель проекта» составила 3,5 раза [59].

Факты дискриминации наблюдаются и при установлении тарифных разрядов при оплате труда казахстанским и

иностранным работникам, что существенно влияет на величину заработной платы.

Так, в ТОО «Актобе Мунай маш комплект» были установлены факты дискриминации при установлении разрядов между казахстанскими и иностранными работниками. В технологическом отделе осуществляют трудовую деятельность на должности инженеров-технологов 7 специалистов, из них 3 казахстанских специалиста, 4 иностранных. Однако в сравнении с казахстанскими специалистами иностранным гражданам установлены более высокие разряды, что сказывается на размере заработных плат и в частности на размеры различных надбавок и премиальных выплат.

Так, иностранным инженерам технологам был установлен 11 разряд, тогда как казахстанским специалистам инженерам-технологам 9 и 10 разряд [60].

Рассмотренная проблема дискриминации при оплате труда иностранным и казахстанским работникам не решается много лет. Так, еще 15 лет назад такие же факты дискриминации казахстанцев отмечались при оплате труда, права на отдых и обеспечения безопасных условия труда и на отдельных предприятиях с участием корейского, английского, американского, турецкого и итальянского капиталов.

Например, в филиале фирмы «Dongil High Vill CO. Ltd» (Хайвилл) г.Астаны заработная плата бухгалтера А. составляла 147 тыс. тенге, тогда как иностранный специалист – бухгалтер Ли Хе Вон получала зарплату в размере от 800 тыс. до 1,1 млн. тенге.

Американской компанией «Би Джей Сервис» (ЗКО) для отечественных инженеров была установлена зарплата в размере не более 180 тыс. тенге, а иностранным инженерам помимо оклада в размере свыше 600 тыс. тенге, выплачивает ежедневный бонус в размере 12 тыс. тенге, что в итоге составляло 1 млн. тенге.

Такие примеры были не единичными и имели место в иностранных компаниях г.Алматы, Актюбинской, Алматинской, Атырауской, Западно-Казахстанской и Мангистауской областей [61].

Печально, что такая ситуация сохраняется и в настоящее время. Например, по итогам 2019 года в ходе проверок 95 предприятий, на которых работают свыше 30 иностранных специалистов, было выявлено 930 фактов нарушений трудового и миграционного законодательства, в том числе 474 диспропорций в оплате труда местных и иностранных работников [62].

Наблюдаются систематические факты ущемления трудовых прав казахстанских граждан и их дискриминация по условиям труда, отдыху и питанию.

В «ИБК «Си-Бу» (Мангистауская область) жилые вагончики для проживания работников не соответствуют санитарным нормам. В одном вагончике площадью 8 кв.м проживают четыре казахстанских работника, тогда как в аналогичном по площади другом вагончике проживает по два иностранных работника, при этом имеются и другие различия в бытовых условиях проживания. Например, наличие кондиционера, количество умывальников и санузлов, душевых и т.д.» [58].

Данное нарушение было установлено в ходе проверочной деятельности уполномоченного органа в 2019 году. Однако, аналогичная ситуация наблюдалась и пятнадцать лет назад. Так, при проверках ТОО «ККБ Великая Стена», ТОО «ДО КНИСГ», АО «Петро Казахстан Кумколь Ресорсиз» и АО «СНПС АйДанМунай», расположенных в Актюбинской и Кызылординской областях, проведенных органами прокуратуры в 2006 году, было установлено, что иностранным буровым мастерам и строителям были созданы наиболее благоприятные и комфортабельные условия проживания и питания.

Напротив, местным кадрам при отсутствии элементарных санитарных условий питание в столовых предлагалось на платной основе, при этом в качестве инвентаря использовались ученические парты и сломанные стулья. В комнатах площадью 6-8 кв.м. проживали по 4-6 граждан Казахстана, без каких-либо дополнительных удобств.

Китайские рабочие обеспечивались бесплатным питанием в столовых, отвечающих всем требованиям гигиены. Для

проживания каждому из них были выделены отдельные комнаты с той же площадью, в которых были установлены телевизор, видеопроигрыватель, диспенсер чистой воды, отдельные душевая кабинка и санузел [63].

К фактам дискриминации можно отнести и предоставление высокооплачиваемой должности неквалифицированным иностранным работникам.

Например, в Филиале ООО «Чайна Триумф Интернэшнл Инжиниринг» (Кызылординская область) иностранный работник, приглашенный на работу как инженер по надзору за строительством, фактически работает в должности повара.

При проведении рейдовых мероприятий сотрудниками миграционной полиции на территории Темирского района Актюбинской области установлены 10 граждан КНР, прибывших по бизнес-визе (консультационные услуги), но фактически работавших в качестве сварщиков и монтажников в ТОО «ДО КНИСГ» [63].

Неравные условия труда, отдыха и питания для иностранных и отечественных работников стали причиной трудовых конфликтов.

Так, в 2019 году в 10 (3) организациях были отмечены 10 (3) конфликтов в сфере труда (г.Нур-Султан, Актюбинская, Алматинская, ВКО, ЗКО, Мангистауская области) с участием 617 (671) работников (диспропорция в оплате и условиях труда).

Анализ конфликтов показал, что недовольство работников, в целом, было обоснованным.

Для устранения этих нарушений инспекторами труда было внесено 95 предписаний, к административной ответственности привлечено порядка 400 лиц (даны 63 предупреждения, наложено 334 штрафа на сумму 98 млн. тенге).

Акиматами было отозвано 703 разрешения, полицией аннулированы 174 визы (находились вне пределов Казахстана), а 528 иностранцев самостоятельно выехали в страну гражданства [38].

В рамках исполнения предписания инспекторов труда:

- 4 казахстанским работникам повышена зарплата до уровня иностранного работника;

- 361 иностранным работникам понижена зарплата до уровня казахстанского работника;

- 12 иностранных работников уволились по собственному желанию [38].

Из выдворенных работников являются гражданами:

- Китая – 250 человек на 5 предприятиях;

- Великобритании – 43 человека на 8 предприятиях;

- Албании – 40 человек на 1 предприятии;

- Сербии – 30 человек на 2 предприятиях;

- Турции – 24 человека на 2 предприятиях;

- Туркменистана – 33 человека на 1 предприятии;

- Иордании 14 человек на 1 предприятии

- США – 8 человек на 4 предприятиях.

В разрезе регионов выдворение провели в:

- г. Нур-Султан на 1 предприятии – выдворено 69 представителей иностранной рабочей силы (граждане Сербии – 29, Албании - 40);

- Атырауской области на 15 предприятиях – 188 ИРС (граждане Великобритании – 43, Иордании – 14 и т.д.);

- Восточно-Казахстанской области на 2 предприятиях – 5 ИРС (граждане Китая – 2, Австралии – 1, Замбии – 1, Великобритании - 1);

- Кызылординской области на 1 предприятии – 120 ИРС (все граждане Китая);

- Мангистауской области на 1 предприятии – 10 ИРС (все граждане Китая);

- г. Шымкент на 1 предприятии – 115 ИРС (все граждане Китая) [38].

Основные причины выдворения:

- выполнение работы по специальности, не соответствующей выданному разрешению – 193 человека;

- несоблюдение условий по количеству граждан Республики Казахстан (не менее 90%) списочной численности работников относящихся к третьей и четвертой категории – 235 человек;

- несоблюдение условий по количеству граждан Республики Казахстан (не менее 70%) списочной численности работников относящихся к первой и второй категории – 10 человек;

- несоблюдение правил внутрикорпоративного перевода к процентному соотношению численности (не более 50%) иностранных работников к местному персоналу – 69 человек.

Дискриминация в сфере труда в Казахстане имеет и обратную сторону.

Так, дискриминации подвергаются трудовые мигранты из Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана.

Наиболее часто встречающиеся нарушения со стороны казахстанских работодателей в отношении этих категорий трудовых мигрантов – привлечение к работе без заключения трудового договора, без обеспечения соответствующих условий и охраны труда, а также неполная оплата, а то и неоплата труда.

Иногда имеет место применение отдельных форм принудительного труда и т.д.

Так, по оценкам экспертов, разница в уровне оплаты для местной и иностранной рабочей силы составляет от 10 до 50% [64].

Основной причиной, способствующей нарушениям законности, полагаем, является отсутствие системного государственного контроля за соблюдением трудовых прав (ст.141 Предпринимательского кодекса «Распределение субъектов (объектов) контроля и надзора по группам» [65]).

**Неполный объем возмещения причинённого вреда здоровью работников на производстве.** На протяжении трех последних лет инвалиды производства (регрессники) горно-металлургической отрасли поднимают вопросы по ущемлению их социальных прав.

Это связано с принятием Закона РК от 27 апреля 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам страхования и исламского финансирования», который ввел ряд ограничений, основные из которых:

- возмещение вреда в части утраченного заработка лишь до достижения пострадавшим пенсионного возраста;
- осуществление страховых выплат за вычетом социальной выплаты из государственного фонда социального страхования;
- учет размера среднемесячного заработка, при расчете подлежащего возмещению страховой организацией утраченного заработка, не более десятикратного размера минимальной заработной платы [66].

На практике многие страховые компании и работодатели, воспользовавшись данными изменениями, уменьшили размеры ранее выплачиваемых компенсаций либо вовсе прекратили выплаты пострадавшим на производстве работникам – инвалидам. Ограничение выплат по возмещению причинённого вреда только до достижения пенсионного возраста вызывает большое недовольство, так как оно было основано на том, что по достижению пенсионного возраста пострадавшему выплачивается пенсия по возрасту или социальное пособие по инвалидности.

Вместе с тем, Гражданский кодекс РК (Особенная часть) определяет, что пособия по инвалидности, назначенные до и после причинения вреда здоровью, а также пенсионные выплаты в счет возмещения вреда не засчитываются [67].

**Несоблюдение режима труда и отдыха.** Работодателями до сих пор допускаются такие нарушения. Проведенной в 2018 году проверкой крупных градообразующих предприятий установлено, что практически во всех без исключения предприятиях установлены факты привлечения работников к сверхурочной работе и работе в выходные дни.

Непредоставление гарантий и компенсаций, предусмотренных ТК РК. В Трудовом кодексе четко установлено, что одной из целей трудового законодательства является установление минимальных гарантий прав и свобод в сфере труда. Однако приведенные выше примеры подтверждают тот факт, что в ряде случаев работодатели не соблюдают данную норму.

**Заёмный труд (аутсорсинг, аутстаффинг).** В Казахстане в последние годы широко используют такую форму занятости как аутстаффинг (заемный труд) – сдача в наем персонала.

С одной стороны, использование заемного труда создает для бизнеса условия для повышения эффективности своей деятельности за счет сокращения общих издержек на рабочую силу.

С другой стороны, данная форма занятости зачастую приводит к грубым нарушениям трудовых прав работников. Труд заемных работников нередко оплачивается ниже, чем штатным работникам принимающей стороны. На заемных работников, как правило, не распространяется действие коллективных договоров. А при несчастных случаях на производстве такие работники и вовсе остаются без защиты и права на возмещение причиненного вреда их здоровью и жизни.

Проблемы с заемным трудом сегодня особо остро поднимаются в компании АО «Арселор Миталл Темиртау» (Карагандинская область) и в нефтяных и нефтесервисных компаниях Западного региона (дочерние компании АО «НК «КазмунайГаз»).

**Подмена трудового договора договором гражданско-правового характера.** На практике работодатели нередко заключают договоры гражданско-правового характера (договоры оказания услуг) с работниками вместо трудового договора.

Это влечет негативные правовые последствия для работников (не распространяются социальные гарантии и выплаты, требования в области безопасности и охраны труда, не производится страхование работника от несчастных случаев при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей, отсутствует запись о трудовой деятельности в трудовой книжке и т.д.).

Указанные договоры, как правило, заключаются в строительных организациях и организациях, оказывающих услуги перевозки общественным транспортом, торговли, общепита, иных сфер труда.

**Невыплата надбавок за вредные условия и сверхурочную работу.** Некоторыми работодателями допускаются грубейшие

нарушения трудового законодательства. В частности, в 2018 году в ТОО «ПО Кокше-Цемент» (Акмолинская область) в нарушение ст.105 ТК РК 85 работникам не осуществлены доплаты за вредные условия труда.

В нарушение этой же статьи при расчете заработной платы в ТОО «Степногорский горно-химический комбинат» не учитывался отраслевой коэффициент рабочим, занятым во вредных условиях труда [68].

Аналогичные случаи встречаются и в других регионах, например, в Атырауской области в ТОО «Сервисное буровое предприятие «КазМунайГаз-Бурение» прокурорской проверкой по 103 рабочим местам выявлено наличие вредных факторов, однако ТОО доплату 325 работникам за вредность не производило [69].

Сложилась практика игнорирования необходимости оплаты сверхурочной работы и работы в выходные дни в повышенном размере или неоплаты вовсе.

Так, на момент проверки в АО «ГМК Казахалтын» не произведена оплата 285 работникам в сумме 7 199 955 тенге, в том числе по 13 уволенным работникам в сумме 363 520 тенге. Аналогичные нарушения допущены ГКП на ПХВ «Кокшетау Су Арнасы» в отношении 105 работников на сумму 3 141 091 тенге [68].

Причинами вышеперечисленных проблем выступают объективные и субъективные факторы.

К объективным факторам можно отнести нерентабельность предприятий, их банкротство, недостаток собственных средств на фоне наличия большой задолженности контрагентов перед самими работодателями и задолженности местного бюджета.

Субъективные факторы возникают как по вине работодателей, так и самих работников.

Основными факторами, способствующими нарушениям работодателями трудового законодательства, являются: игнорирование трудового законодательства; правовая неграмотность большого числа работодателей (особенно из числа

индивидуальных предпринимателей и руководителей малых предприятий); правовой нигилизм отдельных работодателей, не желающих соблюдать трудовое законодательство.

Факторами со стороны работников являются их собственное поведение, обусловленное низким уровнем правовой подготовки, вследствие чего они не умеют и не могут отстаивать свои права, соглашаются на заключение устных трудовых соглашений и не требуют официального их оформления. Это влечет соответственно незаконное превышение нормы рабочего времени, отсутствие соответствующих условий и охраны труда, невыплату заработной платы, ограничение и даже незаконное лишение права на отдых, трудовой отпуск.

Кроме указанных причин, можно обособить группу причин, возникающих вне поля трудовых взаимоотношений работников и работодателей, но влияющих на совершение нарушений трудовых прав граждан. Данные причины состоят в ослаблении контрольно-надзорной деятельности государственных органов в сфере трудовых отношений, надзорной деятельности прокуратуры, что вызвано объективными факторами.

Ослабление контрольных функций государственных инспекторов труда вызвано следующими обстоятельствами.

Во-первых, сократилась численность государственных инспекторов труда. С момента создания вертикальной структуры инспекции труда в 2001 году (постановлением Правительства от 28.12.2000 года № 1920 [70]) которая полностью соответствовала требованиям ратифицированных Казахстаном конвенций МОТ [71; 72]), штатная численность инспекторов снизилась на 38%, с 412 до 288 единиц. Законом РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления» от 13.06.2013 года [39] функции и штатная численность инспекции по труду Министерства труда и социальной защиты населения были переданы в ведение местных исполнительных органов.

Во-вторых, несмотря на снижение количества запланированных проверок, нагрузка на госинспекторов не

снижается, так как они обязаны реагировать на любые факты обращения работников и работодателей. Поэтому происходит существенное увеличение внеплановых проверок.

Количество же запланированных проверок уменьшилось, что произошло вследствие сокращения штатной численности госинспекторов, так как планирование объема работы напрямую взаимосвязано с количеством работающих специалистов. Нехватка кадров обусловила уменьшение на 80% (с 1 146 до 228 проверок) количества плановых проверок.

Кроме того, за последние пять лет (с 2015-2019 годы) количество проверяемых организаций государственными инспекциями труда увеличилось на 24% (с 308 034 до 381 620), однако проведенных проверок в 35 раз меньше (в 2015 году – при наличии 308 034 организаций проведено 11 421 проверок; в 2016 году – при наличии 336 766 организаций – 10 734 проверки; в 2017 году – при наличии 332 369 организаций – 9 920 проверок, в 2018 году – при наличии 365 258 организаций – 8 774 проверки, в 2019 году – при наличии 381 620 организаций – 9 536 проверок) [38].

Указанные данные свидетельствуют о большой нагрузке на инспекторов труда, в среднем на одного инспектора приходится 3 проверки в месяц, что не позволяет охватить все подконтрольные организации.

При этом в четыре раза увеличилось количество проверяемых организаций в Павлодарской (с 13 303 до 55 270, а численность инспекторов по труду увеличилась только с 12 до 15 человек), в два раза в Мангистауской (с 6 743 до 10 200, при этом численность инспекторов по труду не изменилась), и Актюбинской (с 8 336 до 12 724, а численность инспекторов по труду уменьшилась на 37% с 16 до 10 человек) областях, почти на 80% увеличилось количество проверяемых организаций в Северо-Казахстанской (с 25 258 до 44 750 организаций, а численность инспекторов по труду увеличилась только с 10 до 14 человек), на 40% в Жамбылской (с 6 220 до 8 824 организаций, а численность инспекторов по труду не изменилась) и на 30%

в Алматинской (с 16 900 до 22 111 организаций, а численность инспекторов по труду уменьшилась с 13 до 12 человек) областях [38].

В-третьих, упразднение вертикальной структуры инспекции труда привело к переводу госинспекторов труда в ведение местных исполнительных органов, в критерии оценки деятельности которых входит стабильная обстановка в регионе в сфере трудовых отношений, что порождает конфликт интересов, а в некоторых случаях – укрывательство серьезных случаев нарушения трудового законодательства.

Кроме того, местными исполнительными органами на государственных инспекторов труда возлагаются дополнительные функции по организации и участию в различных мероприятиях, не имеющих отношение к основной деятельности и занимающих значительную часть рабочего времени.

Организация системы инспекций труда по вертикали способствует независимости инспекторов труда от акиматов и более объективному подходу к проверкам.

Зарубежный опыт показывает, что в таких странах Европы как Германия, Франция, Великобритания, Италия, Финляндия, Нидерланды и Норвегия инспекции труда организованы как одна система при Министерстве труда или аналогичном ведомстве.

В-четвертых, госинспекторы труда существенно ограничены в выполнении своих непосредственных функций.

Предпринимательским кодексом РК предусмотрено, что проверяющий обязан известить работодателя о начале проведения проверки не менее чем за сутки до ее начала, а также зарегистрировать акт о назначении проверки в уполномоченном органе в области правовой статистики.

Отсутствие возможности оперативного реагирования на нарушения трудового законодательства дает возможность недобросовестным работодателям избежать проверки и скрыть нарушения. При этом, в соответствии с принятыми в мае 2001 года Законами РК «О ратификации Конвенции об инспекции труда в промышленности и торговле» [71] и «О ратификации

Конвенции об инспекции труда в сельском хозяйстве» [72] инспекторы труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции.

Следует отметить, что указанные международные конвенции согласно ст.4 Конституции Республики Казахстан имеют приоритет перед законами Республики Казахстан [1], их нормы имеют высшую юридическую силу.

В настоящее время данная ситуация усугубилась, так как Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2019 года № 229 [13] введен мораторий на проведение проверок и профилактического контроля сроком на 3 года.

Теперь государственная инспекция труда лишена возможности принять какие-либо меры по обращениям, связанным с серьезными нарушениями трудового законодательства, например, с невыплатой заработной платы.

В-пятых, ослабление контрольных полномочий государственной инспекции труда связано с недостаточной квалификацией госинспекторов труда и их частой сменяемостью, недостаточным материально-техническим обеспечением.

За последние три года из системы государственной инспекции труда уволилось 123 инспектора труда (42,7 %).

Что касается материально-технического обеспечения, то на 1 января текущего года на балансе местных органов по инспекции труда числится 33 транспортных средства, из которых 17 единиц закреплены за первыми руководителями управлений. Из-за отсутствия служебного транспорта инспекторы труда вынуждены добираться до места проверки, зачастую находящегося на значительном удалении от областного центра, на собственном или общественном транспорте.

Поездка на проверку на общественном транспорте занимает значительно больше времени, чем сама проверка.

При выезде на проверку на собственной машине транспортные расходы инспектору труда не возмещаются,

что может способствовать совершению коррупционных правонарушений.

Изменения в действующем законодательстве ограничили полномочия в рассматриваемой сфере органов прокуратуры, в чьи задачи входит «защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства; выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий»;

С принятием нового Закона «О Прокуратуре» от 30 июня 2017 года [11] у прокуроров уже нет возможности оперативно и полноценно способствовать восстановлению нарушенных прав и свобод трудящихся. Прокуратура не вправе по обращениям граждан назначать проверки и запрашивать информацию либо документы (ст.3 Закона). Поэтому более 80% обращений перенаправляются прокурорами в уполномоченные органы, по остальным даются разъяснения.

Практика показала, что на протяжении многих лет именно прокуратура была надежным защитником трудовых прав граждан, и именно в прокуратуру обращаются работники за восстановлением своих нарушенных прав.

Так, прокуратурой установлено, что за 2018 и 2019 годы в Карагандинской области было направлено в суд лишь 2% дел о производственном травматизме, хотя было зарегистрировано 405 фактов получения травм на производстве, 58 человек погибли. В суд направили всего лишь семь дел.

При этом прокурорами выявлено дополнительно 196 фактов тяжёлых травм на предприятиях за последние пять лет, в результате которых 158 работников стали инвалидами [73].

Налицо факты сокрытия случаев травматизма на предприятиях.

Анализ состояния охраны и защиты трудовых прав граждан на современном этапе позволяет сделать следующие выводы:

**Первый.** Состояние охраны и защиты трудовых прав граждан на современном этапе осуществляется не на должном

уровне, так как из года в год остаются актуальными проблемы невыплаты либо несвоевременной выплаты заработной платы, производственного травматизма, дискриминации в сфере труда и другие вышеперечисленные проблемы.

**Второй.** Причинами сложившихся проблем выступают объективные (нерентабельность предприятий, их банкротство, недостаток собственных средств на фоне наличия большой задолженности контрагентов перед самими работодателями и задолженности местного бюджета, ослабление контрольно-надзорной деятельности государственных органов в сфере трудовых отношений, надзорной деятельности прокуратуры) и субъективные (игнорирование трудового законодательства; правовая неграмотность и даже правовой нигилизм работодателей; низкий уровень правовой подготовки работников) факторы.

**Третий.** Наиболее осуществимым и малозатратным является устранение субъективных факторов, для чего предлагается использование таких мер, как:

- создание реестра недобросовестных работодателей. В данный реестр будут включены руководители, неоднократно допускаявшие нарушения трудового законодательства;

- установление в качестве административного взыскания, налагаемого судом, дисквалификации работодателя (по примеру Российской Федерации). Дисквалификация, как вид административного наказания, заключается в установлении временного запрета занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Указанное ограничение устанавливается в качестве санкции за нарушение регламентированных правил, утвержденных на законодательном уровне.

Принятие таких мер направлено на предупреждение нарушений трудового законодательства со стороны работодателя под страхом наступления ограничений, в том числе, влияющих на деловую репутацию.

**Четвертый.** Последовательное решение вышеуказанных проблем предполагает разработку комплекса мер правового,

организационно-управленческого, материально-технического характера, которые будут рассмотрены в последующих разделах монографии.

### **1.3 Анализ прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан в зарубежных государствах**

Анализ зарубежного опыта свидетельствует, что прокуратура западноевропейских стран не обладает надзорными функциями, присущими прокуратурам большинства стран СНГ. В связи с этим, деятельность органов прокуратуры стран дальнего зарубежья, в частности стран ОЭСР, рассмотрена сквозь призму их полномочий по уголовному преследованию и участию в суде.

**Прокуратура Франции** входит в структуру Министерства юстиции [74]. Правовой основой деятельности прокуратуры являются Конституция Франции (1958 г.), Ордонанс № 581270 (1958 г.), содержащий органический Закон о статусе магистратуры, Гражданский процессуальный кодекс Франции, Декрет № 2008-689 «Об организации Министерства юстиции» (2008 г.).

Должностные лица французской прокуратуры близки к судейскому корпусу, получают одинаковую подготовку и в ходе своей карьеры нередко переходят из прокуроров в судьи и обратно [75].

Полномочия прокуроров по участию в судопроизводстве для защиты прав иных лиц путем участия в рассмотрении судами гражданских дел регламентируются Законом № 95-125 [76] (1995 г.), определяющим организацию гражданского судопроизводства и отраслевыми нормативными актами, например, Кодексом законов о труде.

Структура органов прокуратуры соотнесена со структурой судебной системы. На основании ст. L122-3 Закона № 95-125 в судах апелляционной инстанции и судах присяжных участвует Генеральная прокуратура.

Генеральную прокуратуру Кассационного суда Франции возглавляет Генеральный прокурор, он является высшим

должностным лицом прокуратуры (ст. L 432-1 Кодекса организации судопроизводства). Его задачи: участие в отправлении правосудия, преследование виновных, обеспечение единства судебной практики. Генеральный прокурор вправе выступать на заседаниях, давать письменные и устные заключения по делам по спорам сторон трудовых отношений в кассационной инстанции (ст. 1019 ГПК).

Прокурор вправе участвовать в гражданском процессе в качестве основной либо «присоединившейся» стороны (ст. 421 ГПК), в остальных случаях он участвует в деле в целях охраны публичного порядка (ст. 423 ГПК). Также прокуроры осуществляют надзор за законностью решений суда, которые вправе оспаривать.

Во Франции осуществляют деятельность специализированные суды. Для разрешения индивидуальных трудовых споров созданы приюдомальные суды. В 1979 г. с принятием соответствующего закона эти суды стали одной из инстанций для разрешения индивидуальных трудовых споров [77].

**В Германии** деятельность прокуратуры в Конституции не закреплена, соответствующий федеральный закон отсутствует. Гражданский процессуальный (1877 г.) и Уголовно-процессуальный (1879 г.) кодексы ФРГ не наделяют прокуроров правами надзирать за законностью в гражданском и уголовном судопроизводстве [78].

Деятельность прокуратуры регулируется конституциями земель, Федеральным законом о судоустройстве, законами земель, а также нормативными актами Федерального министра юстиции и министров юстиции земель, распоряжениями Федерального Генерального Прокурора и генеральных прокуроров земель.

Кроме этого, в качестве разъяснений судебной практики применяются постановления Конституционного Суда, федеральных судов и судов земель. Прокуратура входит в состав Министерства юстиции. Общее руководство деятельностью возложено на министра юстиции ФРГ и министров юстиции земель.

Прокуроры в Германии состоят при судах, прикреплены к соответствующим судам, но независимы от них. Компетенции прокуроров определяются компетенцией соответствующего суда. Имеются специализированные суды в областях общего, трудового, социального, административного, финансового права. Каждое направление отличается своей системой судов и высшим судом (например, земельные и местные суды, Федеральный суд по трудовым спорам).

Трудовые суды Германии созданы в соответствии с Законом о трудовых судах 1953 г., судопроизводство является разновидностью гражданского процесса, Закон о трудовых судах не устанавливает полномочий прокурора. В случае вступления в процесс полномочия прокурора соответствуют полномочиям стороны. Следовательно, прокурор вправе участвовать в судопроизводстве на общих основаниях.

Процессуальное законодательство не устанавливает полномочия прокурора вступать в дело для дачи заключения. Специализированный суд в сфере экономики – финансовый, наделен узкой компетенцией, не рассматривает вопросы защиты интересов государства, в разрешении которых мог бы участвовать прокурор.

В составе каждого земельного суда имеются палаты по торговым делам. Согласно Закону о судоустройстве, к торговым относятся дела по спорам, возникающим между участниками сделок, членами торговых товариществ, споры по векселям, по применению закона о чеках, по защите товарных знаков и т.д. Производство по торговым (хозяйственным) спорам регламентирует ГПК Германии, он не наделяет прокурора правом участвовать в рассмотрении судами дел этой категории.

**В Болгарии** прокурор представляет в суде интересы государства и общества. Прокуратура – самостоятельный орган, входящий в структуру судебной власти. Согласно ст.126 Конституции, структура прокуратуры соответствует структуре судов.

Прокуратура участвует в суде по гражданским делам путем защиты интересов государства и общества, а также осуществляет надзор за соблюдением законности.

Прокуратура вправе возбудить гражданское дело в защиту интересов государства или интересов отдельных категорий граждан, которые не в состоянии защитить своим права (несовершеннолетние, инвалиды, малоимущие и др.).

Участвующий в деле прокурор высказывает свое мнение по рассматриваемым вопросам, которое не является обязательным для суда.

Рассмотрение коммерческих споров осуществляется по правилам ст. 365–370 ГПК; участие прокурора в судопроизводстве по делам этой категории не предусмотрено.

В случае нарушения интересов государства и общества, осуществляя надзор за соблюдением законности, прокурор принимает меры к устранению нарушений [79].

**В Польше** деятельность прокуратуры регулируется Законом о государственной прокуратуре (1985 г.), а также процессуальным законодательством, Законом о Верховном Суде, Законом о Конституционном трибунале, Законом о Национальном совете судебного корпуса, Законом об учреждении апелляционных судов.

Прокуратуру возглавляет Генеральный прокурор (одновременно – министр юстиции) [80].

Прокуратура Польши выполняет задачи в области правоохранительной деятельности, обеспечивая законность.

Обязанности Генерального прокурора, национальных прокуроров, заместителей Генерального прокурора и подчиненных им прокуроров включают:

- 1) возбуждение гражданских дел, подача заявлений и участие в судебных разбирательствах по ним в области трудового права и социального обеспечения, если этого требует защита законности, социальных интересов, имущественных прав или прав граждан;

- 2) принятие мер, предусмотренных законом, направленных на правильное и единообразное применение закона в суде, в

административном производстве, в случаях проступков и в других разбирательствах, предусмотренных законом;

3) сотрудничество с государственными органами, государственными организационными подразделениями и общественными организациями в предотвращении преступлений и других нарушений права;

4) осуществление других видов деятельности.

В силу ст. 55 ГПК Польши прокурор, подав иск в защиту прав и свобод иного лица, должен указать его в исковом заявлении. Это не относится к неимущественным вопросам в области семейного права, если иное не предусмотрено специальным положением [80].

В соответствии со ст. 56 ГПК лицо, в защиту прав которого прокурор возбудил иск, суд уведомляет об этом, предоставляя ему копию искового заявления. Это лицо может присоединиться к делу в любом из его условий в качестве истца; в этом случае положения о совместном участии применяются соответственно к участию прокурора. Прокурор не может самостоятельно распоряжаться предметом спора. В соответствии со ст. 59 ГПК суд уведомляет прокурора о любом деле, в котором его участие считается необходимым. При этом на основании ст. 60 ГПК прокурор может приступить к разбирательству на любом из этапов. Прокурор не связан ни с одной из сторон. Он может делать заявления и предложения, которые он считает уместными, и предоставлять факты и доказательства для их подтверждения. С момента, когда прокурор сообщил об участии в разбирательстве, ему должны быть поданы заявления, уведомления о дате и времени судебных заседаний и решения суда. Прокурор может обжаловать в апелляционном порядке любое судебное решение в сроки, установленные для сторон.

Из состава службы национального прокурора формируются подразделения для обеспечения выступлений в Верховном суде, Высшем арбитражном суде или в Конституционном трибунале.

**В Венгрии** до 2016 г. прокуратура была самостоятельным надзорным органом [81]. В последующем, прокуратура

была включена в структуру Министерства юстиции. В суде прокуратура осуществляет защиту прав лиц, которые не могут самостоятельно защитить свои интересы.

В **Чешской Республике** прокуратура также входит в структуру Министерства юстиции, осуществляет представительство государства, инициирует разбирательство в суде, вступает в дело в случаях, установленных законом (в трудовых и семейных спорах) [82].

В **Российской Федерации**, исходя из требований ст. 21 и 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предметом прокурорского надзора за законностью в сфере труда и занятости являются надзор за исполнением действующего законодательства в указанной сфере и за соблюдением трудовых прав гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих структур, а также надзор за соответствием федеральному законодательству нормативных правовых актов об охране труда, издаваемых всеми перечисленными выше органами и должностными лицами [83].

Основными направлениями прокурорского надзора в сфере труда и занятости являются:

- 1) соблюдение прав граждан на своевременную и в полном объеме выплату заработной платы;
- 2) соблюдение прав граждан на защиту от безработицы и содействие в трудоустройстве;
- 3) соблюдение прав граждан по выплате выходного пособия, обеспечению гарантий и компенсаций, связанных с расторжением трудового договора;
- 4) обеспечение прав трудовых мигрантов;

5) обеспечение прав граждан на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены.

Для надзора прокуратуры за законностью трудового законодательства характерны следующие формы и методы прокурорского реагирования:

- принесение протеста на противоречащий трудовому законодательству правовой акт;
- обращение в суд или арбитражный суд с требованием признать правовой акт недействительным, а также поддержание в суде или арбитражном суде иска о защите трудовых прав;
- внесение представления об устранении нарушений;
- вынесение постановления о возбуждении уголовного дела (по ст. 136, 145, 145-1 УК РФ), производства об административном правонарушении (по ст. 5.27–5.34 КоАП РФ); вынесение постановления об освобождении лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;
- письменное требование о привлечении виновного лица к иной установленной законом ответственности;
- предостережение о недопустимости нарушения закона.

Протест прокурора представляет собой одно из основных правовых средств реагирования на выявленные нарушения закона.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. В исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. А при рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест, и протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом [83].

Представление прокурора – акт прокурорского реагирования, имеющий целью устранение нарушений закона, их причин и способствующим им условий. Правом внесения представления наделены прокурор и его заместитель. В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре РФ» представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению [83]. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. А если представление готовится на основе материалов прокурорской проверки, то основанием для его внесения служат факты нарушения закона. Обычно представление вносится на систематическое нарушение закона, однако возможно использовать данную форму реагирования и в отношении единичного грубого нарушения закона. Постановление прокурора является актом прокурорского реагирования (ст. 25 ФЗ «О прокуратуре в РФ» [83]). В соответствии с этим законом прокурор может вынести два вида постановлений: о возбуждении уголовного дела; о возбуждении производства об административном правонарушении.

**В Азербайджанской Республике** в силу ст. 133 Конституции и ст. 40 ГПК [84; 85] прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует охрана прав граждан; прокурор обязан участвовать в разбирательстве гражданского дела в случаях, когда это предусмотрено законом или когда необходимость участия прокурора в деле признана судом.

Прокурор наделен общими правами участвующего в деле лица, опротестовывает решения судов (ст. 27 Закона «О прокуратуре» [86], ст. 40 ГПК [85]), приносит кассационные протесты на не вступившие в законную силу акты суда,

опротестовывает вступившие в законную силу решения, определения и постановления суда (ст. 332, 333 ГПК), причем прокурор, принесший надзорный протест, вправе приостановить исполнение решения до окончания производства в надзорной инстанции (ст. 336 ГПК).

**В Армении** прокурор вправе обратиться с заявлением в суд в защиту государственных интересов (ст.103 Конституции [87], ч.3 ст. 37 ГПК [88]). Прокурор опротестовывает акты судов по делам, рассмотренным с его участием (ч.3 ст. 28 Закона «О прокуратуре» [89]).

Прокуратура Армении не наделена полномочиями по защите трудовых прав граждан.

**В Республике Молдова** согласно Конституции прокуратура защищает права и свободы граждан, содействует осуществлению правосудия (ч.1 ст. 124) [90]. На основании ст. ст. 55, 72 ГПК Республики Молдова, ст.9 Закона «О прокуратуре» прокурор обращается в суд в случае необходимости защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, лиц преклонного возраста, инвалидов, которые не могут сами защитить свои права, в защиту неопределенного круга лиц. В этом случае прокурор является участником процесса, имеет процессуальные права и обязанности истца, кроме права заключения мирового соглашения, участвует в рассмотрении дела судом, если дело возбуждено им (ч.ч.1-3 ст.71 ГПК [92], ст.4 Закона «О прокуратуре» [91]); дает объяснения (ч.1 ст.213 ГПК [92]); выступает в прениях (ч.3 ст.233 ГПК [92]). Прокурор приносит апелляционные протесты на постановления судов первой инстанции, не вступившие в законную силу (ст. ст.55,60, ч.1 ст.359 ГПК [92]), на решения, принятые в первой инстанции апелляционными палатами, на решения, принятые в первой инстанции Высшей судебной палатой (ст.ст.55, 397, 398 ГПК [92]). Генеральный прокурор приносит протесты в ревизионном порядке на вступившие в силу судебные акты (ст. ст.55, 447 ГПК [92]).

**В Туркменистане** прокурор участвует в рассмотрении дел судами первой инстанции, высказывает свое мнение в

кассационном и надзорном производстве (ст. 110 Конституции Туркменистана [93], ч.2 ст. 1, ст.ст.43, 45 Закона «О прокуратуре Туркменистана» [94]).

Конституция **Кыргызской Республики** устанавливает, что прокурор участвует в судебном разбирательстве дел в предусмотренных законом случаях (ст.77) [95]. Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело на любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан, которые сами по уважительным причинам (по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим причинам) не могут обратиться в суд.

Согласно ч.2 ст.3 Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики» прокурор участвует в рассмотрении дел судами [96].

Делами обязательного участия являются дела по спорам о восстановлении на работе. Прокурор приносит апелляционное представление на не вступивший в законную силу, кассационное представление на вступивший в законную силу акт суда первой инстанции, а также представление в порядке надзора по делам, инициированным прокурором, рассмотренным с участием прокурора, а также, если решение суда нарушает государственные или общественные интересы. Прокурор вправе истребовать из суда любое дело, по которому решение вступило в силу.

**В Украине** задача прокурора, участвующего в рассмотрении судом дел, - содействовать выполнению закона о всестороннем, полном и объективном рассмотрении дел и постановлению законных решений.

Согласно ст. 121 Конституции Украины, ст.ст.5, 36-1 Закона «О прокуратуре» прокурор осуществляет в суде представительство интересов граждан, которые не могут защитить свои права по уважительным причинам [97; 98].

В Генеральной прокуратуре Украины, нижестоящих прокуратурах были образованы структурные подразделения для представительства интересов граждан и государства в судах. Представительскую деятельность прокурора разделяют на два этапа: досудебный и судебный.

Досудебная деятельность – это выявление и фиксация нарушений интересов гражданина и государства в ходе надзора за соблюдением и применением законов. Представительство в суде начинается с момента обращения прокурора в суд с заявлением. Соответственно этапам разделяются и полномочия прокурора.

Иначе регламентирует деятельность прокурора законодательство **Таджикистана**.

Согласно ч. 1 ст. 47 ГПК Республики Таджикистан прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, не дееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд [99]. Вступив в дело о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, прокурор дает заключение.

Прокурор приносит кассационный протест на не вступившее в силу решение суда, опротестовывает судебные акты, вступившие в законную силу. Генеральный прокурор Республики для разрешения вопроса о принесении надзорного протеста истребует дело из суда.

Прокуроры **Узбекистана** обладают правом обращения в суд с заявлением в интересах граждан без ограничения категориями дел или лиц, имеют статус лиц, участвующих в деле [100; 101]. Прокурор участвует в рассмотрении гражданских дел в судах всех инстанций для защиты прав и законных интересов граждан, причем участие прокурора может быть признано необходимым судом или предусмотрено законом. Независимо от участия в деле прокурор приносит апелляционный протест на не вступившее в силу решение суда, кассационный, надзорный протест на несоответствующий закону судебный акт. Прокурор может истребовать из суда любое дело, по которому решение вступило в силу, изучить в суде любую категорию таких дел.

В **Беларуси** согласно ст.125 Конституции, ст.23 ГПК и ст.26 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» прокуратура осуществляет надзор за законностью, обоснованностью

решений по гражданским и уголовным делам и соблюдением законодательства при их исполнении [102; 103; 104].

В целях защиты прав, охраняемых законом интересов граждан, прокурор участвует в судах первой, кассационной, надзорной инстанций, истребует из суда любое дело.

Прокурор обращается в суд с заявлением для защиты прав, охраняемых законом интересов граждан. Однако ст. 22 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» указывает, что прокурор вправе обращаться в суд в защиту только тех граждан, которые лишены возможности самостоятельно защитить свои права [104].

Участие прокурора в разбирательстве гражданского дела обязательно в случаях, если дело возбуждено по заявлению прокурора, а также когда необходимость участия прокурора в деле признана судом.

Кассационный протест может быть принесен прокурором (его заместителем) независимо от участия в рассмотрении дела; помощники прокуроров, прокуроры управлений и отделов могут приносить протесты на решения только по делам, рассмотренным с их участием. Прокуроры истребуют из соответствующих судов гражданские дела для разрешения вопроса о наличии оснований для принесения протеста в порядке надзора. Прокурор вправе опротестовать решение суда в надзорном порядке и приостановить его исполнение до окончания производства в порядке надзора.

Анализ регламентации деятельности прокурора по защите прав сторон трудовых отношений нормами трудового законодательства стран СНГ показал, что в Трудовых кодексах Азербайджана, Армении, Молдовы, Туркменистана, Кыргызстана прокуроры не наделены правозащитными функциями.

Согласно ч. 2 ст. 231 Кодекса законов о труде Украины, ст. 192 ТК Таджикистана, ст. 241 ТК Республики Беларусь прокурор вправе обратиться в суд, если решение комиссии по трудовым спорам противоречит действующему законодательству [105-107].

Согласно ст. 268 ТК Узбекистана прокурор вправе обратиться в суд за рассмотрением трудового спора [108].

Таким образом, сравнительно-правовой анализ деятельности прокуроров по защите трудовых прав свидетельствует о том, что в государствах СНГ, за исключением Республики Армения и Азербайджанской Республики, защите прокурором прав и свобод граждан уделяется значительное внимание. Кроме Республики Молдова, во всех странах СНГ прокурор участвует в гражданском судопроизводстве по делам этой категории в двух формах — обращения с заявлением и вступления в процесс для дачи заключения. Наибольшим объемом полномочий наделены прокуроры в Азербайджанской Республике и Республике Беларусь.

Выводы:

**Первый.** Проведенный анализ показывает, что прокуратуры большинства европейских стран включены в структуру министерств юстиции (Германии, Франции, Венгрии, Чехии и др.), а в отдельных странах (Болгария) прокуратура входит в систему органов судебной власти.

Указанное обстоятельство позволяет сделать вывод о том, что прокуратура европейских стран не наделена надзорными полномочиями в сфере соблюдения трудовых прав граждан. Вместе с тем, защита и охрана трудовых прав может осуществляться путем участия прокурора в гражданском и уголовном судопроизводстве.

**Второй.** Для практики Казахстана является интересным опыт защиты трудовых прав во Франции. Здесь большим объемом полномочий по защите прав иных лиц в гражданском судопроизводстве обладают прокуроры Франции. Они вправе обратиться в суд с заявлением в интересах иных лиц, вступают в процесс для дачи заключения по делу любой категории, осуществляют надзор в исполнительном производстве, участвуют в рассмотрении судами коммерческих, в том числе, трудовых споров.

Специфической особенностью в деятельности органов прокуратуры Франции является осуществление надзора за

прюдомальными судами (Советами прюдомов), так как последние являются уникальными судебными органами, специально созданными для разрешения индивидуальных споров между работодателями и работниками, вытекающими из трудового договора или договора ученичества, на иски о возмещении вреда, причиненного в результате несчастных случаев на производстве.

**Третий.** Анализ опыта прокурорского надзора в странах СНГ свидетельствует об изменении статуса прокуратуры с общеназорного органа в сторону усиления полномочий уголовного преследования. Вместе с тем, в ряде прокуратур стран СНГ сохраняются функции прокурорского надзора за применением законодательства (в т.ч. трудового) с использованием оперативных инструментов реагирования (в т.ч. предписаний).

**Четвертый.** Несмотря на ограничение полномочий прокуроров некоторых государств при осуществлении общего надзора (от всеобщего надзора к надзору за государственными органами), за ними сохраняется возможность беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения входить в помещения и на другие объекты государственных органов, иных организаций и индивидуальных предпринимателей (Российская Федерация, Республика Беларусь).

**Пятый.** Анализ опыта прокурорского надзора в странах СНГ подтверждает вывод о том, что формы и методы деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере трудовых прав имеют тенденцию перехода от практики реагирования на допущенные нарушения трудовых прав граждан к их предупреждению и профилактике причин правонарушений.

**Шестой.** Зарубежный опыт прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан показал действенность и востребованность мер прокурорского реагирования на современном этапе. Полагаем, что объем надзорных функций прокуратуры Республики Казахстан в сфере трудовых отношений следует увеличить вплоть до возвращения права вносить предписания, так как изменение полномочий прокуроров уже не способствует оперативному и полноценному восстановлению нарушенных прав и свобод трудящихся.

## **2 Деятельность органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан вне уголовно-правовой сферы**

### **2.1 Правовые основы деятельности органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан**

Правовые основы прокурорского надзора – совокупность нормативных правовых актов, в соответствии с которыми организуется и осуществляется работа органов прокуратуры.

Можно выделить две группы нормативных правовых актов:

- 1) регламентирующие деятельность органов прокуратуры;
- 2) применяемые при осуществлении надзора в сфере защиты трудовых прав граждан законы и подзаконные акты общего характера, а также источники международного права, имеющие непосредственное отношение к регулированию трудовых отношений.

Рассмотрим первую группу.

Компетенция прокуратуры отражена в Конституции Республики Казахстан, определяющей основополагающие принципы ее организации и деятельности [1], Законе РК «О Прокуратуре» [11], регулирующем в целом деятельность прокуратуры, актах руководителей органов прокуратуры (приказах, распоряжениях).

В ст. 83 Конституции Республики Казахстан определены основные задачи органов прокуратуры – реализация высшего надзора за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представительство интересов государства в суде, осуществление уголовного преследования от имени государства [1].

Компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются Конституцией и законом.

В соответствии со ст.4 Закона РК «О Прокуратуре» (далее - Закон) задачами прокуратуры являются:

1) защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства;

2) выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий;

3) координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью;

4) иные задачи, определяемые законом и актами Президента Республики Казахстан [11].

В ст.3 Закона закреплены принципы организации и деятельности органов прокуратуры:

В части 1 статьи закреплён принцип централизации и иерархичности управления.

Данный принцип заключается в том, что прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору. Центром является Генеральная прокуратура, которая осуществляет общее руководство региональными прокуратурами. Все руководящие документы (приказы, указания) Генерального прокурора РК обязательны для всех прокуроров, нижестоящие прокуроры подконтрольны и подотчетны вышестоящим.

В части 2 статьи указаны принципы законности и независимости прокуратуры от других государственных органов, должностных лиц и подотчетности лишь Президенту Республики Казахстан.

Законность как принцип прокурорского надзора означает, что выполнение органами прокуратуры обязанностей следить за исполнением законов всеми юридическими и физическими лицами и реализация иных надзорных функций должны осуществляться в соответствии с требованиями закона, при безусловном соблюдении закрепленных законом прав и интересов физических и юридических лиц. «Законность отображает правовой характер организации общественно-политической жизни, органическую взаимосвязь права и власти,

права и государства, права и общества. Она касается как сферы правотворчества, так и сферы правореализации, поскольку требования соблюдения законности касается и высших органов государственной власти и других государственных органов, которые принимают в пределах своих полномочий подзаконные акты, и непосредственно, исполнителей законов» [109, с.40].

Существует две точки зрения на понимание законности. Так, ряд авторов считает, что законность – это только соблюдение законов.

Например, по мнению Рябцева В.П., «наиболее употребимым, в том числе для целей деятельности органов прокуратуры, пониманием законности как характеристики состояния исполняемого правового режима в стране является точное, строгое и неуклонное соблюдение (исполнение) законов всеми субъектами правоприменения, включая граждан, должностных и юридических лиц» [110, с.161].

Существует и другая точка зрения, согласно которой законность означает соблюдение всех нормативных правовых актов. А.В. Курагин, В.А. Паникаров, Т.В. Паникарова, Е.В. Сенатова отмечают, что: «в последние годы предприняты попытки существенного расширения содержания законности за счет включения в понятие законодательства («законность» связывается с соблюдением не только законов, но и основанных на них подзаконных нормативных актов), так и сужения ее за счет сокращения субъективного состава (из числа субъектов законности исключаются граждане), т.е. граждане обязаны соблюдать только законы, а саму законность - должностные лица и представители власти» [111, с.57].

Полагаем, что понятие «законность» имеет обширное значение и даже выходит за пределы соблюдения норм законов и подзаконных нормативных правовых актов, так как режим законности должен распространяться и на соблюдение источников международного права, правовых обычаев (например, обычаев делового оборота в гражданском праве).

Часть 3 закрепляет такой принцип, как запрет на вмешательство в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих функций и полномочий.

В части 4 закреплен принцип непропорциональности вмешательства прокуратуры в деятельность субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов, назначения проверок их деятельности, запросов информации либо документов по незаконным основаниям. Данный принцип является новым и, на наш взгляд, его включение нецелесообразно.

Во-первых, включение нормы о том, что «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» в текст закона, уже изначально предполагает, что такие случаи неоднократно встречались в практике деятельности прокуратуры.

Во-вторых, выделение «субъектов предпринимательства, организаций и государственных органов» ставит их в привилегированное положение по сравнению с гражданами и иными субъектами Республики Казахстан.

В-третьих, перечисленные субъекты по сравнению с другими субъектами достаточно защищены правовыми и организационными средствами. Например, для защиты прав предпринимателей создана самостоятельная структура НПП «Атамекен» с достаточно сильными полномочиями, регулярно объявляются моратории на проверки их деятельности.

Частью 5 установлен принцип гласности деятельности прокуратуры. Органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям действующего законодательства Республики Казахстан.

Ст.5 Закона определены основные направления прокурорского надзора, которые заключаются в осуществлении высшего надзора за законностью:

1) деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного

самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений;

2) судебных актов, вступивших в законную силу;

3) исполнительного производства и производства по делам об административных правонарушениях;

4) деятельности правоохранительных и специальных государственных органов в сферах:

досудебного расследования, оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности;

исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения;

соблюдения международных договоров Республики Казахстан;

5) государственной правовой статистики и специальных учетов;

6) иных направлений, определяемых законом [11].

Разумеется, в самом Законе РК «О Прокуратуре» нет детализации по вопросам защиты трудовых прав граждан, однако эта деятельность вытекает из общих задач и направлений прокурорского надзора. Из поставленных перед прокуратурой задач следует, что она должна защищать и восстанавливать трудовые права и свободы граждан, законные интересы юридических лиц, общества и государства в случае их нарушения; выявлять и устранять нарушения трудового законодательства Республики Казахстан, причины и условия, им способствующие, а также их последствия.

Кроме того, в обеспечении законности, правопорядка и борьбы с преступностью прокуратура выступает координатором деятельности правоохранительных и иных государственных органов.

Вместе с тем, как уже отмечалось выше, кардинальным изменением в деятельности прокуратуры стала переориентация ее задач с общего надзора на уголовное преследование, соответственно уменьшился объем функций по осуществлению

надзора за соблюдением законности в сфере трудовых отношений. Также этому способствовала государственная политика по усилению защиты бизнеса и установлению моратория на проверки деятельности предпринимателей.

Изменения коснулись и системы правовых актов надзора. Из актов прокурорского надзора (реагирования) исключены «предостережение» и «предписание».

Изменено содержание разъяснения закона. Разъяснение должно вноситься в целях обеспечения общественной безопасности, предупреждения правонарушений, а также при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

Принудительное исполнение актов прокурорского надзора не предусмотрено и должно осуществляться только в судебном порядке.

Вследствие этого были отменены устаревшие и приняты новые приказы Генерального Прокурора РК.

Так как функционал прокуроров был ограничен новым законом о прокуратуре, то в ведомственных нормативных правовых актах были закреплены соответствующие правовые нормы.

Например, в соответствии с Инструкцией по организации надзора за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений, судебных актов, вступивших в законную силу, исполнительного производства, представительства интересов государства в суде по гражданским и административным делам, утвержденной приказом Генерального Прокурора РК № 2 мая 2018 года № 60 [112], надзор осуществляется преимущественно за законностью актов, действий (бездействия) государственных, местных исполнительных и представительных органов, их должностных лиц.

Что касается надзора в отношении непосредственно работодателей, то он может осуществляться лишь в

исключительных случаях, по поручению Президента Республики или Генерального Прокурора, поэтому в случае поступления обращений в сфере защиты трудовых прав граждан прокурор обязан их адресовать уполномоченному органу (инспекция труда) для реагирования.

Кроме того, прокурор может поручить проведение проверки в субъектах предпринимательства уполномоченному государственному органу, в компетенцию которого входит ее проведение.

Даже по обращениям работников, чьи трудовые права были нарушены, их рассмотрение возможно только в случаях:

1) если работник в силу физических, психических и иных обстоятельств не может самостоятельно осуществлять свою защиту (работающий несовершеннолетний, ограниченно дееспособный и т.д.);

2) если затронуты права неограниченного круга лиц;

3) если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан.

Если данную Инструкцию сравнить с Инструкцией 2014 года [10], то достаточно четко видно, насколько полномочия прокуроров в данной области уменьшены.

Ранее в обязанности прокуроров входило:

- осуществление проверок применения законодательства о труде с акцентом на вопросы соблюдения конституционных прав граждан на безопасные условия труда, своевременности получения вознаграждения за труд, социальной защиты от безработицы;

- обеспечение уполномоченными органами и работодателями экологического, санитарно-эпидемиологического благополучия и радиационной безопасности населения;

- анализ законности в сфере промышленной безопасности не реже 1 раза в год с выделением вопросов обеспечения работодателями безопасных условий труда, а также мер по предотвращению любых рисков на рабочих местах и в технологических процессах;

- изучение принятых уполномоченными государственными органами решений о выдаче разрешений на привлечение иностранной рабочей силы и разрешений трудовым иммигрантам законности на предмет выявления нарушений законности;
- осуществление совместных со специалистами уполномоченного государственного органа в области труда проверок соблюдения трудовых прав несовершеннолетних;
- пресечение фактов незаконного отказа в приеме несовершеннолетних на работу, их увольнения, а также привлечения несовершеннолетних на тяжелые физические работы и работы с вредными и (или) опасными условиями труда [10].

Данная деятельность проводилась на систематической основе и давала хорошие результаты.

Отчетные данные показывают, что до принятия нового Закона о прокуратуре 2017 года только в 2015 году прокуроры обеспечили погашение задолженности по зарплате свыше 75 тысячам работникам на сумму порядка 6,5 миллиардов тенге. Была полностью погашена задолженность в 163 организациях, предотвращено возникновение очагов социальной напряженности в 45 трудовых коллективах в различных регионах страны [113].

Ежегодно защищая интересы сотен тысяч граждан, прокуроры существенно разгружали судебную систему, действуя более оперативно и, что не менее важно, безвозмездно для граждан.

В настоящее время такие проверки и анализы носят разовый характер, и прокуроры не могут самостоятельно назначать и проводить проверки в субъектах предпринимательства.

Деятельность органов прокуратуры по проведению анализа состояния законности и оценки актов и решений государственных органов (в том числе и в части, касающейся трудовых отношений) регулируется Правилами проведения анализа состояния законности и оценки актов и решений Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных

органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных организаций, утвержденными приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 2 мая 2018 года № 60 (далее – Правила) [114].

Правила состоят из трех глав.

В Главе 1 «Общие положения» указано, на основе чего разработаны Правила (п.1 ст.8, п.2 ст.10 Закона РК «О Прокуратуре») и каково их назначение (определяют порядок проведения органами прокуратуры анализа состояния законности и осуществления оценки актов и решений государственных органов). Также отмечено, что анализ состояния законности и оценка актов и решений являются формами высшего надзора органов прокуратуры и осуществляются в целях реализации задач, выполняемых органами прокуратуры.

В Главе 2 «Анализ состояния законности» закреплены нормы о порядке и условиях проведения анализа состояния законности, особенностью которого является его проведение без посещения поднадзорных органов на основе одного лишь сбора соответствующей информации.

В Главе 3 «Оценка актов и решений Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных организаций» отмечено, что такая оценка является административной процедурой, которая проводится в ходе анализов, проверок, рассмотрения жалоб в строго определенных Законом РК «О Прокуратуре» случаях.

К ведомственным нормативным актам прокуратуры, регулирующим выполняемые прокуратурой функцию в части защиты трудовых прав граждан также можно отнести такие приказы Генерального Прокурора РК, как:

- № 87 от 24 августа 2017 года «Об утверждении Правил личного приема физических лиц и представителей юридических лиц должностными лицами органов прокуратуры Республики Казахстан» [115];

- № 72 от 1 июня 2018 года «Об утверждении Инструкции по рассмотрению обращений, сообщений, предложений, откликов

и запросов в органах, ведомствах, учреждениях и организации образования прокуратуры Республики Казахстан» [116].

Данные нормативные правовые акты устанавливают порядок обращения физических и юридических лиц в прокуратуру по различным вопросам, в том числе и трудовым, форму, основные реквизиты, необходимые для отражения в обращении, а также процедуру их рассмотрения.

Важным нормативным правовым актом, который сохраняет свое действие, является Совместный приказ Генерального Прокурора РК от 16 января 2013 года № 10, Министра финансов РК от 17 января 2013 года № 23, Министра труда и социальной защиты населения РК от 16 января 2013 года № 20-п-м и Министра юстиции РК от 11 января 2013 года № 11 «О мерах по взаимодействию в сфере защиты трудовых прав граждан, взыскания задолженности по заработной плате и порядке обмена информацией» [43].

В данном приказе органам прокуратуры поручено обеспечить:

- 1) на постоянной основе мониторинг предприятий (работодателей), имеющих задолженность по заработной плате перед работниками с принятием мер по ее погашению;
- 2) оперативный обмен информацией о выявленных задолженностях по заработной плате предприятий (работодателей);
- 3) проведение еженедельных сверок по предприятиям (работодателям), имеющим задолженность по заработной плате, принятым мерам по её погашению [43].

Анализ правовых основ деятельности органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан позволяет сделать несколько выводов.

**Первый.** Законодательство Республики Казахстан в части регулирования прокурорского надзора за применением трудового законодательства полностью изменено в сторону сокращения надзорных полномочий прокуроров.

Уменьшенный объем надзорных функций прокуратуры уже не способствует оперативному и полноценному восстановлению нарушенных прав и свобод трудящихся.

Действующее законодательство (Закон «О прокуратуре», ведомственные приказы, инструкции) не позволяет прокурорам запрашивать у предприятий сведения о выплате зарплаты, поскольку это может быть расценено, как проведение проверки. В связи с этим, зачастую, о задолженности прокуратуре становится известно, когда она переходит в просроченную и становится проблемной.

**Второй.** Основная нагрузка в противодействии неправомерным действиям, ущемляющим права трудящихся, лежит на уполномоченных органах, которые в настоящее время в силу вышеуказанных объективных и субъективных причин, указанных выше, не способны эффективно выполнять эту задачу.

Такая же ситуация сложилась и в отношении других правозащитных органов – профсоюзов, общественных организаций.

Работа органов прокуратуры может значительно компенсировать существующие недостатки механизмов защиты трудовых прав и свобод граждан.

## **2.2 Прокурорский надзор за деятельностью государственных уполномоченных органов по обеспечению защиты трудовых прав граждан**

Прокурорский надзор за деятельностью государственных уполномоченных органов (Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан (далее – Министерство) и государственные инспекции труда при местных исполнительных органах (далее – Инспекции) по обеспечению защиты трудовых прав граждан прокуратура осуществляет путем проведения проверок и анализа состояния законности.

Анализ состояния законности является способом выявления, как нарушений трудового законодательства, так и

неэффективной деятельности Инспекций. Он проводится без посещения поднадзорных органов путем сбора соответствующей информации, которая в последующем может дать представление об имеющихся проблемах, вопросах, нарушениях в сфере трудовых правоотношений.

Порядок и условия его проведения определены приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан № 60 от 2 мая 2018 года «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» [12].

Аналізу должны подвергаться как правовые акты поднадзорных органов, так и их действия (бездействия) по исполнению и соблюдению требований законодательства. Его целью являются рационализация и планирование надзора, выявление проблемных вопросов и нарушений в правоприменительной практике.

Анализ предполагает практически те же действия, что и проверка. Отличие заключается в том, что прокурор не посещает субъект (объект) проверки; материалы, которые при проверке могут быть получены при устном требовании и изучены прокурором непосредственно по месту нахождения проверяемого органа, при проведении анализа запрашиваются официально и изучаются на рабочем месте прокурора.

Еще одной отличительной чертой анализа является отсутствие возможности вызывать лиц для получения объяснений, так как это может быть расценено как проведение проверки.

Анализ условно можно подразделить на два вида: 1) по конкретному факту нарушения трудовых прав граждан; 2) в сфере трудовых правоотношений в целях оценки состояния законности.

Проведение анализа инициируется по рапорту, согласованному Генеральным Прокурором, заместителем Генерального Прокурора, руководителем самостоятельного структурного подразделения Генеральной прокуратуры, прокурором области и приравненным к нему прокурором,

заместителем прокурора области, прокурором района и приравненным к нему прокурором либо лицами, их замещающими.

Рапорт содержит:

- 1) дату, фамилию, имя, отчество (при его наличии) и должность лица, подающего рапорт;
- 2) предмет анализа;
- 3) мотивированные основания;
- 4) период анализа;
- 5) срок проведения анализа [12].

На проведение анализа установлен срок – 30 календарных дней.

При необходимости истребования дополнительных материалов, а также в связи со значительным объемом анализа срок его проведения продлевается не более чем на 30 календарных дней с согласия вышестоящего прокурора.

При проведении анализа используются следующие источники информации:

- 1) статистические данные;
- 2) итоги встреч с трудовыми коллективами;
- 3) факты неэффективной работы государственных органов;
- 4) обращения граждан и юридических лиц, результаты их рассмотрения Министерством и Инспекциями;
- 5) сообщения, содержащиеся в средствах массовой информации, интернет-ресурсах, социальных сетях;
- 6) данные (статистические сведения, материалы проверок, иные документы) Министерства и Инспекций, их правовые акты, доступ к которым обеспечивается путем их изучения на бумажных носителях, использования цифровых информационных систем, возможностей «Интернет»;
- 7) данные иных контрольно-надзорных органов, деятельность которых связана со сферой применения трудового законодательства;
- 8) сведения информационной системы СИО ПСО (система информационного обмена правоохранительных и специальных государственных органов);

9) судебные акты по уголовным, гражданским делам и делам об административных правонарушениях;

10) практика рассмотрения дел об административных правонарушениях уполномоченными органами, а также практика их судебного обжалования;

11) материалы надзорной деятельности, акты прокурорского надзора и реагирования, результаты предыдущих проверок прокуратуры;

12) материалы досудебных расследований, судебных приговоров по уголовным делам;

13) материалы оперативно-розыскных, специальных мероприятий, негласных следственных действий;

14) данные об исполнении судебных актов, актов уполномоченных органов по делам об административных правонарушениях. Например, данные об уплате штрафов и т.д.;

15) данные об исполнении судебных решений по искам государственных органов по спорам, вытекающим из трудовых правоотношений;

16) другие сведения государственных органов, организаций, связанные с осуществлением ими своей деятельности;

17) иные источники информации.

Используя эти источники информации, прокурор может без посещения объекта (субъекта) проверки, провести анализ состояния законности по тем или иным вопросам и выявить нарушения.

При необходимости прокурор истребует из государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и субъектов квазигосударственного сектора документы и материалы о состоянии законности и принимаемых мерах по ее обеспечению.

Информация должна быть получена с соблюдением конфиденциальности, без разглашения государственных секретов, сведений, составляющих коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну.

Срок на получение информации – 15 календарных дней. При крайней необходимости, в том числе при наступлении

либо угрозе наступления необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан, запрашиваемая информация представляется в органы прокуратуры незамедлительно.

Прокурор запрашивает из Инспекции постановления, законность которых является предметом анализа.

В случае выявления несоответствий прокурор составляет справку о результатах анализа и принимает меры по опротестованию незаконных актов.

Прокурор, прибегая к тому же методу анализа, может обобщить количество удовлетворенных протестов за определенный период, составить соответствующую справку с выводами и предложениями и принять соответствующее решение.

Для выявления случаев непринятия Инспекциями мер за неисполнение предприятиями предписаний прокурор запрашивает список предписаний с указанием всех исходных данных, копию журнала их регистрации; материалы проверок, по которым внесены предписания; копии судебных исков и принятых по ним решений; копии протоколов об административных правонарушениях по ст.462 КоАП РК [46]. Изучая эти материалы, прокурор проводит сверку количества неисполненных предписаний с количеством протоколов, составленных по ст.462 КоАП РК. Выявление расхождений будет являться свидетельством наличия нарушений и основанием для проведения полноценной проверки и опроса сотрудников Инспекции, чья деятельность была подвергнута анализу.

При проведении анализа:

1) устанавливаются проблемы состояния законности и их влияние на соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, общества и государства;

2) оценивается деятельность уполномоченных государственных органов;

3) предлагаются механизмы устранения выявленных нарушений законности, причин и условий, способствующих им;

4) предлагаются приоритетные направления в работе для решения системных проблем, где необходимо принятие комплексных мер (в том числе законодательные и организационные).

Результаты анализа оформляются в виде справки, которая содержит:

1) дату, предмет анализа, а также период времени, охваченный анализом;

2) установленные в ходе анализа сведения с приведением статистики и иные обстоятельства, имеющие значение для анализа;

3) выводы о состоянии законности, полученные в результате анализа, в том числе причины и условия совершения правонарушений;

4) предложения о способах разрешения и устранения правонарушений, имеющих проблем, недостатков и пробелов в законодательстве Республики Казахстан [12].

В случае необходимости получения официальной позиции справка о результатах анализа направляется для ознакомления уполномоченному государственному органу.

По результатам анализа принимается одно из следующих решений:

1) о внесении актов надзора и реагирования, информировании уполномоченных органов, принятии иных мер, в том числе регистрации фактов в Едином реестре досудебных расследований (далее – ЕРДР). Регистрация документов и материалов об уголовном правонарушении в ЕРДР согласуется со структурными подразделениями, осуществляющими надзор за досудебным расследованием в органах прокуратуры;

2) о направлении в уполномоченные государственные органы требования о проведении проверки в деятельности государственного органа;

3) о проведении самостоятельной проверки в деятельности государственного органа, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления.

Проверка соблюдения законности проводится с целью:

- предупреждения нарушений трудовых прав и законных интересов работников;
- выявления нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов;
- обеспечения защиты социально-трудовых прав и законных интересов работников;
- принятия мер по восстановлению нарушенных прав работников и привлечению виновных должностных лиц к ответственности за нарушения трудового законодательства.

Проверка соблюдения законности проводится прокурором в пределах его компетенции после вынесения постановления о производстве проверки.

Основаниями для назначения проверок являются:

- 1) поручение Президента Республики Казахстан;
- 2) поручение Генерального Прокурора Республики Казахстан;
- 3) факт нарушения трудовых прав лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять свою защиту. К ним можно отнести работающих несовершеннолетних (детей-сирот, детей, оставшиеся без попечения родителей, детей с ограниченными возможностями и т.д.), ограниченно дееспособных, иных лиц, не способных самостоятельно осуществлять защиту своих прав, свобод и законных интересов;
- 4) факт нарушения трудовых прав неограниченного круга лиц;
- 5) факт нарушения трудовых прав лиц, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан.

К субъектам проверки в рассматриваемом случае относятся Инспекции.

Проверки назначаются и проводятся только при установлении факта невыполнения или ненадлежащего выполнения своих полномочий Министерством и Инспекциями и в защиту определенного круга лиц.

Исключением являются случаи:

1) в случае наличия конфликта интересов в деятельности уполномоченного органа контроля и надзора в сфере трудовых отношений либо его должностных лиц, т.е. когда личные интересы указанных лиц могут привести к ненадлежащему исполнению ими своих должностных полномочий;

2) когда поводом для назначения проверки послужила жалоба на решения и действия (бездействие) Министерства, Инспекции либо их должностных лиц.

Кроме того вышеуказанные ограничения не распространяются на проверки, назначаемые и проводимые по поручениям Президента РК и Генерального Прокурора РК.

Постановление о производстве проверки выносится Генеральным Прокурором, заместителем Генерального Прокурора, руководителем самостоятельного структурного подразделения Генеральной прокуратуры, прокурором области, заместителем прокурора области, прокурором района и приравненным к нему прокурорами (далее – прокурор района), а также лицами, их замещающими.

В постановлении о производстве проверки указывается:

1) номер, дата, наименование государственного органа, фамилия, имя, отчество (при его наличии) и должность прокурора, основания проверки;

2) наименование проверяемого субъекта (объекта) или фамилия, имя, отчество (если оно указано в документе, удостоверяющем личность) физического лица, в отношении которого назначено проведение проверки, его местонахождение, бизнес-идентификационный номер (индивидуальный идентификационный номер);

3) предмет проверки с указанием проверяемого периода;

4) кому поручена проверка и сведения о специалистах, привлекаемых к ней;

5) срок проведения (начало и конец) проверки;

6) права и обязанности проверяемого субъекта;

7) подпись лица, уполномоченного подписывать постановление.

Постановление о назначении проверки до начала проверки следует зарегистрировать в Комитете по правовой статистике и специальным учетам, в котором указывается номер и дата его регистрации.

В ходе проверки можно выделить несколько этапов.

#### **Подготовка к проверке:**

1) изучить нормы Трудового кодекса, имеющие отношение к предмету проверки, определяющие функции и полномочия проверяемого субъекта. Например, при проверке Инспекций в первую очередь рассмотреть нормы, содержащиеся в ст.17, а также ряд других норм, регламентирующих порядок деятельности этих органов (статьи Главы 13 «Государственный контроль и надзор» Предпринимательского кодекса РК [65], положение об Инспекции, которое можно найти в интернет-источниках).

2) из Инспекции запросить:

- список обращений граждан, поступивших по вопросу нарушения их трудовых прав;
- сведения о проведенных проверках с отражением сведений об их количестве, проверяемых объектах, месте их расположения, внесенных предписаниях, поданных судебных исках и результатах их рассмотрения.

#### **Проведение проверки:**

При посещении Инспекции прокурор должен представиться ее руководителю, разъяснить основные цели, задачи и предмет проверки, попросить дать поручения соответствующим службам о подготовке необходимых документов для проверки.

Прокурор, прибывший на объект для проверки должен предъявить проверяемому субъекту:

- 1) зарегистрированное постановление о производстве проверки;
- 2) служебное удостоверение;
- 3) при необходимости - разрешение компетентного органа на посещение режимных объектов;
- 4) медицинский допуск (по необходимости).

Началом проведения проверки считается дата вручения проверяемому субъекту постановления о производстве проверки.

Руководитель вправе отказаться от подписания постановления, при этом он должен дать письменное объяснение причины отказа.

Сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с постановлением руководителя (представителя) проверяемого субъекта отражаются в момент его вручения.

Проверка проводится только теми лицами, которые указаны в постановлении о назначении проверки.

Состав лиц, проводящих проверку, может измениться по решению прокурора, назначившего проверку либо лица, его замещающего.

Проверка соблюдения законности проводится в течение не более тридцати календарных дней.

При необходимости истребования дополнительных материалов, а также в связи со значительным объемом проверки срок ее проведения в исключительных случаях продлевается по согласованию с Генеральным Прокурором не более чем на тридцать календарных дней.

Ходатайство о продлении срока проверки вносится Генеральному Прокурору за подписью заместителя Генерального Прокурора, руководителя самостоятельного структурного подразделения, прокурора области, а также лиц, их замещающих, не позднее, чем за пять рабочих дней до истечения срока проверки [12].

Ходатайство о продлении срока проверки прокурором района вносится прокурору области не позднее, чем за семь рабочих дней до истечения срока проверки.

Проверка приостанавливается в случаях: а) назначения экспертизы – до получения заключения эксперта; б) в иных случаях, препятствующих проведению проверки – до их устранения.

Исчисление срока проведения приостановленной проверки продолжается со дня ее возобновления.

В случаях продления, приостановления и возобновления производства проверки, изменения состава проверяющих выносится мотивированное постановление с уведомлением органов правовой статистики и специальных учетов и проверяемого субъекта.

В ходе проверки при отсутствии иных возможностей для выявления скрытых нарушений законодательства Республики Казахстан, имеющих значение для реализации проверки, совместно с сотрудниками, осуществляющими надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, решается вопрос о необходимости осуществления уполномоченными органами оперативно-розыскных мероприятий.

Оперативно-розыскные мероприятия назначаются Генеральным Прокурором, заместителем Генерального Прокурора, прокурором области, лицами, их замещающими.

Экспертиза назначается в случаях, требующих специальных научных знаний и когда без ее назначения не представляется возможным реализовать проверку.

Постановление о назначении экспертизы выносится Генеральным Прокурором Республики Казахстан, его заместителями, начальниками Департаментов, самостоятельных управлений Генеральной прокуратуры, прокурорами областей и приравненными к ним, их заместителями, начальниками структурных подразделений областных и приравненных к ним прокуратур, прокурорами городов, районов и приравненными к ним, а также лицами, исполняющими их обязанности [12].

В случае необходимости к проверке привлекаются специалисты для дачи заключений, а также сотрудники других правоохранительных органов для обеспечения безопасности и надзорной деятельности.

При наличии в заключении выводов о составе уголовного, административного правонарушения либо правонарушения, являющегося основанием для подачи заявления в суд, экспертиза по материалам прокурорских проверок производится в рамках Уголовно-процессуального кодекса РК, КоАП РК и Гражданско-процессуального кодекса РК.

В ходе проверки полученная ранее информация подлежит уточнению. Например, предоставленный Инспекцией список обращений граждан надо сверить с журналом учета обращений физических и юридических лиц и отчетом формы-ОЛ.

Следует:

- изучить обращения, выяснить по всем ли из них проводились проверки, для чего просмотреть материалы проверок;

- выяснить, соблюдается ли требование об учете предписаний в соответствующем журнале, для чего проверить наличие журнала и содержащихся в нем сведений;

- выяснить, по всем ли предписаниям, сроки исполнения которых истекли, в случае их неисполнения поданы судебные иски и виновные лица привлекались к административной ответственности по ст.462 КоАП РК (невыполнение предписаний органов государственного контроля и надзора), для чего запросить номенклатурные производства с копиями судебных исков;

- при выявлении нарушений фиксировать их путем отбора пояснений, снятия копий с документов.

Также следует опросить лиц, в отношении которых Инспекцией не были приняты те или иные меры, установить, состоят ли эти лица в родственных или близких отношениях с кем-либо из сотрудников Инспекцией, предоставляли ли они кому-нибудь материальные или иные блага за уход из-под санкций.

При проведении проверок:

- выясняются причины и условия допущенных нарушений законности;

- устанавливаются проблемы соблюдения законности (правовые и организационные) и их влияние на соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, общества и государства;

- оценивается деятельность Инспекций, ответственных за недопущение или предотвращение нарушений.

### **Систематизация и анализ собранных данных.**

Все нарушения разделяются по категориям в соответствии с вопросами, подлежавшими проверке.

При проверке Инспекции нарушения можно классифицировать:

- 1) непринятие мер по рассмотрению обращений граждан о защите их трудовых прав;
- 2) непринятие мер по внесению предписаний в случае выявления нарушений и т.д.

### **Подведение итогов и составление справки.**

По окончании проверки составляется справка о результатах проверки (далее – Справка). В справке указываются все выявленные нарушения с учетом их систематизации.

Если в ходе проверки на незаконные правовые акты были принесены протесты, то это также требует указания.

Справка должна содержать информацию о выводах проверяющего относительно причин, по которым были допущены нарушения, обстоятельств, способствовавших их совершению.

Необходимо установить всех лиц, по вине которых были допущены нарушения, дать оценку действиям (бездействиям) каждого из них и отразить это в справке.

В конце документа обозначить меры, которые необходимо принять для устранения нарушений и их последствий, внести предложения по мерам реагирования, а также предусмотреть инициативы профилактического характера.

При выявлении оснований полагать, что в действиях сотрудников Инспекции усматриваются признаки уголовного правонарушения, в справке следует отразить вопрос направления материалов проверки в органы уголовного преследования.

По результатам проверки рассматривается вопрос о внесении актов прокурорского надзора и реагирования, предусмотренных Главой 5 Закона о прокуратуре, проведении совещаний с обсуждением результатов проверки, направление информационных писем и другие меры, предусмотренные законодательством Республики Казахстан.

Иски (заявления) в суды предъявляются для восстановления нарушенных прав и защиты интересов лиц, указанных в пункте 8 Инструкции.

В остальных случаях разъясняется право каждого на самостоятельную защиту своих прав и свобод в судебном порядке.

### **Реагирование на выявленные нарушения.**

Вопрос внесения актов надзора надлежит рассматривать после направления материалов в органы уголовного преследования и принятия ими процессуального решения.

Порядок дальнейших действий применим при условии, если в действиях сотрудников Инспекции будут отсутствовать признаки административных коррупционных и уголовных правонарушений.

Так как Инспекции находятся в составе местных исполнительных органов, подходящим вариантом будет внесение представления на имя акима области (городов республиканского значения, столицы).

Рекомендуемый объем представления составляет не более 5-6 листов. В самом представлении не является обязательным подробно отражать все выявленные факты (если их выявлено большое количество), достаточно отметить их в справке, которую в последующем приложить к представлению.

Важным аспектом является правильная формулировка требований.

В бесспорном порядке пишется требование привлечь виновных лиц к дисциплинарной ответственности; в связи с тем, что представление вносится на имя акима области, ставится вопрос о принятии соответствующих мер в отношении руководителя Инспекции (при наличии серьезных нарушений).

По каждому блоку нарушений вырабатываются методы по их устранению. К примеру, в случае выявления фактов непроведения проверок – требовать провести эти проверки; в случае обнаружения фактов невнесения предписаний – предлагать внести их; при выявлении случаев бездействия по неисполненным предписаниям – настаивать на привлечении

лиц, которым были адресованы данные предписания, к административной ответственности.

В каждом случае непривлечения виновных лиц к административной ответственности, следует рассматривать действия сотрудников Инспекции сквозь призму ст.660 КоАП РК (укрытие административного правонарушения и фальсификация доказательств по делам об административных правонарушениях).

В качестве принятия мер в данном случае будет служить возбуждение производства по делу об административном правонарушении и направлении его в суд самим прокурором либо внесение представления в соответствующие органы для составления протокола и направления его по подсудности.

#### **Проверка исполнения актов надзора.**

Ответ на представление должен содержать исчерпывающую информацию о проделанной работе по каждому указанному в этом представлении требованию прокурора с приложением доказательств.

Прокурор, получая этот ответ, дает оценку его полноте и изучает подтверждающие документы.

К примеру, информация о принятых мерах дисциплинарного характера должна подтверждаться приложенными приказами.

В случае получения неполного ответа необходимо требовать повторного рассмотрения акта надзора.

Максимальный срок рассмотрения представления составляет тридцать дней, однако его фактическое исполнение может занять более длительное время.

Поэтому прокурор обязан держать на контроле отдельные вопросы до момента их логического завершения. В

случае оставления представления без рассмотрения ставится вопрос о привлечении ответственных должностных лиц к административной ответственности по ст.664 Кодекса об административных правонарушениях.

Обобщая сказанное, можно выделить следующее.

**Первое.** Прокурорский надзор за деятельностью государственных уполномоченных органов по обеспечению

защиты трудовых прав граждан остается актуальным на современном этапе развития общества и государства, так как уполномоченные органы в силу объективных и субъективных причин не в полном объеме выполняют возложенные на них задачи.

**Второе.** При осуществлении прокурорского надзора в сфере трудовых отношений органы прокуратуры ни в коем случае не подменяют уполномоченные органы, а выполняют компенсаторную функцию, которая «является не основной, а вторичной, секундарной: поскольку первично правоотношения не были надлежаще урегулированы компетентными органами и должностными лицами, прокурор регулирует их вторично» [117, с .51].

### **2.3 Прокурорский надзор за законностью административного производства по делам о защите трудовых прав граждан**

За период действия Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года (далее – КоАП РК) был накоплен значительный ценный опыт прокурорского надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях.

Социально-экономические реформы, развитие рыночных отношений, появление новых субъектов в сфере труда потребовали от органов прокуратуры усиления ее роли в соблюдении законности за исполнением законодательства об административных правонарушениях, неизмеримо возрос и приоритет правозащитных функций прокуратуры.

Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях показывает, что деятельность прокуратуры в этой сфере несовершенна, так как не обеспечена эффективными правовыми и организационными механизмами обеспечения законности.

На сегодня административная ответственность, являясь важнейшим инструментом реагирования на административные

правонарушения, оказывает существенное влияние на обеспечение законности и правопорядка в сфере административно-правового регулирования общественных отношений. Ежегодно в административном процессе участвуют тысячи граждан, юридических лиц, чьи права нередко нарушаются. Это направление прокурорского надзора является наиболее обширным, так как более 40 уполномоченных государственных органов и их должностных лиц наделены правом возбуждения производства об административных правонарушениях и наложения административного взыскания [117, с.26].

Деятельность государственных органов по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях регламентирована КоАП РК, где определены порядок и условия возбуждения производства об административных правонарушениях; требования к составлению протоколов; перечень должностных лиц, уполномоченных к возбуждению, рассмотрению дел этой категории правонарушений и наложения взысканий, и т.д.

Органы прокуратуры при осуществлении надзора обязаны проверять законность привлечения к административной ответственности граждан и должностных лиц, реагировать на случаи незаконного применения к ним административных взысканий.

Согласно Закону «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года № 81-VI одним из основных направлений прокурорского надзора является надзор за законностью исполнительного производства и производства по делам об административных правонарушениях [11].

Задачами надзора по делам об административных правонарушениях являются обеспечение защиты конституционных и иных охраняемых законом прав, свобод и интересов физических лиц, государства и юридических лиц, своевременное выявление нарушений, допущенных судами при вынесении постановлений, своевременное внесение на них апелляционных ходатайств, протестов.

КоАП РК предусмотрено, что высший надзор за соблюдением законности в процессе производства по

делам об административных правонарушениях от имени государства осуществляется Генеральным Прокурором РК как непосредственно, так и через подчиненных ему прокуроров [46]. При осуществлении своих процессуальных полномочий прокурор независим и подчиняется только закону.

В целях реализации своих полномочий, прокурор вправе:

- участвовать в производстве по делам об административных правонарушениях;

- представлять доказательства и участвовать в их исследовании;

- излагать суду, органу (должностному лицу), рассматривающему дело, свое мнение о виновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также по другим вопросам, возникающим в процессе рассмотрения дела;

- высказывать суду, органу (должностному лицу), рассматривающему дело, предложение о применении положений закона и наложении административного взыскания либо освобождении от него.

По мнению Даева В.Г. и Маршунова М.Н. полномочия прокурора подразделяют на полномочия по выявлению правонарушений, по реагированию на них с использованием установленных правовых средств, полномочия по предупреждению правонарушений и причин, им способствующих.

По их мнению, власть перечисленных полномочий различается, полномочия по выявлению правонарушений являются, безусловно, властными, а полномочия, отнесенные ко второй и третьей группе, являются ограниченно-властными, так как прокурор уполномочен только поставить вопрос об устранении нарушений закона, причин и условий им способствующих, привлечении виновных к ответственности перед соответствующим лицом [119, с.88].

Более детальное описание полномочий прокурора в рамках производства по делу об административном правонарушении закреплено в Инструкции по организации надзора за законностью

деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений, судебных актов, вступивших в законную силу, исполнительного производства, представительства интересов государства в суде по гражданским и административным делам от 2 мая 2018 года № 60) [112].

Согласно Инструкции прокурор:

- 1) анализирует состояние законности;
- 2) оценивает акты и решения Правительства, иных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных организаций;
- 3) проводит проверки соблюдения законности в деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности;
- 4) представляет интересы государства в суде по гражданским делам и делам об административных правонарушениях, а также осуществляет надзор за законностью исполнительного производства.

Прокурор проводит проверки по обеспечению законности производства по делам об административных правонарушениях на всех стадиях производства, в том числе и его исполнения.

Согласно части 3 ст. 759 КоАП РК прокурор в обязательном порядке извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним лицом, а также правонарушении, влекущем административный арест, административное выдворение иностранца или лица без гражданства за пределы РК [46].

В его отсутствие такое дело может быть рассмотрено лишь в случаях, когда имеются данные о своевременном извещении прокурора о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела.

По результатам проверок производства по делам об административных правонарушениях, оценки законности

постановления и иных актов, принятых в ходе данного производства прокурор вправе:

1) вносить в суд, орган (должностному лицу) апелляционное ходатайство, протест на постановление по делу об административном правонарушении;

2) давать письменные указания уполномоченным должностным лицам и органам (кроме суда) о производстве дополнительной проверки;

3) требовать от уполномоченных органов проведения проверки в подконтрольных или подведомственных им организациях;

4) в установленных законом случаях прекращать производство по делу об административном правонарушении;

5) приостанавливать исполнение постановления об административном взыскании или предписания о необходимости уплаты штрафа;

6) выносить постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию;

7) выносить постановление или требование о снятии любых мер запретительного или ограничительного характера, наложенных должностными лицами государственных органов в связи с исполнением своих обязанностей в случаях нарушения прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства;

8) выносить постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении [112].

Согласно ст.805 КоАП РК прокурор выносит постановление о возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 82-1, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 129, 130, 173, 189, 214, 361, 362, 363, 439, 451, 452, 453, 455, 456, 456-1, 457, 465, 490, 498, 507, 508, 653, 660, 666, 675, 680 [46].

Кроме того, прокурор вправе вынести постановление о возбуждении дела и об ином административном правонарушении.

При осуществлении надзора за законностью вступивших в законную силу судебных актов по делам об административных правонарушениях прокурор в порядке и пределах, установленных законом:

1) запрашивает из суда дела об административных правонарушениях, по которым судебные акты вступили в законную силу, а также материалы по вопросам исполнения постановления, изучает законность принятых актов и при наличии оснований приносит на них протест;

2) рассматривает ходатайства о принесении протеста на вступившие в законную силу судебные акты;

3) выполняет иные полномочия, предусмотренные законом [112].

Аналогичные функции и полномочия реализуются прокурором по делам об административных правонарушениях в сфере трудовых прав граждан.

Согласно ст.693 КоАП РК к органам, осуществляющим государственный контроль в области трудового законодательства РК относятся государственные инспекции труда, которые рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 83 (в части правонарушений, совершенных работодателями), 86, 87, 88, 89, 90, 93 (частями 1, 3, 4-7), 94, 95, 96, 97, 98, 230 (ч.2 в части правонарушений, совершенных работодателями), 519 [46].

Статистические данные по делам об административных правонарушениях в сфере нарушения трудовых прав граждан приведены в таблице 1.

Анализ указанных статистических данных свидетельствует о том, что ежегодно в Казахстане в среднем рассматривается от 3 тыс. до 5 тыс. дел об административных правонарушениях в сфере нарушения трудовых прав граждан (Диаграмма 1).

Согласно статистическим данным наиболее распространенными видами административных правонарушений в сфере трудовых отношений являются нарушения требований по оплате труда (ст.87 КоАП РК, всего за 2015-2019 гг. зарегистрировано 10 030 фактов) и нарушение правил обеспечения безопасности и охраны труда (ст. 93 КоАП РК, всего - 4317 фактов).

Статьи КоАП	Годы					Итого:
	2015	2016	2017	2018	2019	
Статья 86. Допуск к работе лица без заключения трудового договора	333	253	222	201	308	1317
Статья 87. Нарушение требований по оплате труда	2427	2 219	1 756	1 513	2115	<b>10030</b>
Статья 88. Непредоставление отпусков	35	68	55	24	32	214
Статья 89. Незаконное превышение нормы рабочего времени	157	131	101	109	147	645
Статья 90. Допущение дискриминации в сфере труда	33	13	4	25	82	157
Статья 93. Нарушение правил обеспечения безопасности и охраны труда	1256	1 118	770	479	694	<b>4317</b>
Статья 94. Нарушение требований законодательства по проведению аттестации производственных объектов по условиям труда	106	133	90	19	38	386
Статья 95. Необеспечение расследования несчастных случаев, связанных с трудовой деятельностью	23	20	22	10	14	89
Статья 96. Соккрытие факта несчастного случая, связанного с трудовой деятельностью	76	82	98	53	71	380
Статья 97. Нарушение требований законодательства по заключению коллективного договора, соглашения	42	30	25	18	28	143
Статья 98. Нарушение законодательства Республики Казахстан о занятости населения	387	944	533	122	172	2158
<b>Итого:</b>	<b>4875</b>	<b>5011</b>	<b>3676</b>	<b>2573</b>	<b>3701</b>	<b>19836</b>

Таблица 1. Статистические данные по делам об административных правонарушениях в сфере нарушения трудовых прав граждан.

Результаты проведенного анкетирования среди сотрудников органов прокуратуры, также подтверждают распространенность указанных видов административных правонарушений. Так, 44% сотрудников отметили, что наиболее распространенным видом нарушением в сфере трудовых отношения является нарушения требований по оплате труда (См. Приложение 1 – Результаты анкетирования сотрудников органов прокуратуры).

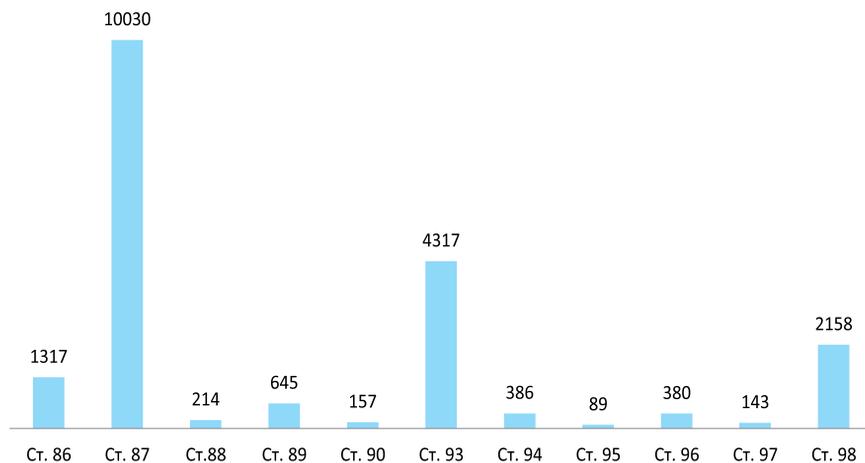


Диаграмма 1. Количество зарегистрированных дел об административных правонарушениях за 2015-2019 гг.

Изучение дел об административных правонарушениях, а также анализ деятельности органов прокуратуры по надзору в сфере трудового законодательства выявили ряд проблем:

- 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, связана с уровнем скрытой безработицы, наличием достаточно большого пласта предпринимателей, использующих 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;

- наличие рынка труда, действующего вне правового поля;
- низкий уровень правовой грамотности населения;
- отсутствие достаточного количества квалифицированных специалистов в уполномоченном органе.

Кроме того, следует отметить, что при прекращении уголовных дел за отсутствием состава уголовного правонарушения, при наличии признаков административного правонарушения, зачастую в последующем дело об административном правонарушении не возбуждается.

Прокуратура не осуществляет по таким фактам соответствующий надзор, что свидетельствует об отсутствии согласованности действий между Комитетом по правовой статистике и специальным учетам, владеющим информацией о прекращении уголовного дела, и прокурором. Осуществление надзорных функций прокурора заканчивается на стадии прекращения производства по уголовному делу.

Таким образом, прокурор не в полной мере исполняет свои обязанности, а нарушители уклоняются от административной ответственности.

Ознакомление с материалами дел об административных правонарушениях показало, что по жалобам, поступившим в органы прокуратуры по фактам нарушения норм трудового законодательства, осуществляется лишь последующее направление жалобы в уполномоченный орган (государственную инспекцию по труду) для разбирательства и принятия соответствующего решения в отношении работодателя, допустившего нарушение.

Так, 13.01.2017 г. гр. Д. обратился в прокуратуру г.Кокшетау о восстановлении нарушенного прав на своевременную оплату труда. Вместе с тем, ссылаясь на ст. 7 Закона РК «О порядке рассмотрения обращений» заявление в тот же день было перенаправлено в Управление инспекции труда по Акмолинской области (далее – Управление).

Управлением инициирована внеплановая проверка ИП «Royal Gate», по результатам которой директору было выдано предписание с требованием устранения нарушений норм Трудового кодекса.

За допущенные нарушения применены меры административного реагирования – наложено административное взыскание по ст. 87 КоАП в виде административного штрафа в размере 60 МРП.

В материалах указанного административного дела отсутствуют сведения об уведомлении органов прокуратуры о принятых мерах, либо запросы органов прокуратуры о предоставлении информации о восстановлении нарушенных трудовых прав.

Таким образом, указанное обстоятельство свидетельствует об отсутствии взаимодействия между органами прокуратуры и инспекцией труда.

Необходимо отметить, что отдельные категории административных дел возбуждаются по представлению органов внутренних дел и остаются вне поля зрения органов прокуратуры.

К примеру, 10.07.2017 г. Следственным отделением Аккольского РОВД ДВД Акмолинской области в Управление по инспекции труда Акмолинской области по факту смертельного случая на производстве направлено представление по устранению причин и условий, способствующих совершению преступления.

На основе указанного представления РОВД, 01.08.2017 г. Управление инспекции труда выносит предписание об устранении нарушений требований трудового законодательства РК и постановление по делу об административном правонарушении с наложением административного взыскания по ст. 86 ч.2 КоАП РК в виде штрафа в размере 60 МРП.

Вместе с тем, в материалах указанного административного дела отсутствует какая-либо информация, запросы органов прокуратуры и иные данные, свидетельствующие о каких либо мерах прокурорского реагирования и надзора.

Полагаем, что по таким категориям административных дел, где имеются факты смертельных исходов на производстве, прокурор обязан незамедлительно проводить проверки предприятия на предмет соблюдения трудового законодательства, либо вносить представления в уполномоченный орган о проведении таких проверок.

Более того, в целях профилактики нарушений трудовых прав граждан прокурорские проверки должны осуществляться на постоянной основе не менее одного раза в квартал.

Изучением административных дел также установлены нарушения процессуальных норм административного законодательства. Так, согласно материалам административного дела, возбужденного 01.08.2017 г. по ст.230 КоАП РК на основании представления следователя СО Аккольского РОВД, директор ТОО «Восход-мет» был привлечён к административной ответственности по истечении двух месяцев с момента несчастного случая на производстве (24.05.2017 г.).

Более того, постановлением № 109 от 01.08.2017 г. директор ТОО «Восход-мет» был привлечён к административной ответственности по двум фактам незаключения индивидуального трудового договора. Полагаем, что по каждому отдельному факту нарушения лицо должно привлекаться отдельным постановлением.

Указанные допущенные нарушения административного законодательства свидетельствуют об отсутствии должного прокурорского надзора, как за соблюдением трудовых прав граждан, так и за административным производством.

Обобщая изложенное, резюмируем следующее.

**Первое.** Количество совершаемых административных правонарушений в сфере трудовых отношений вызвано объективными (уровень скрытой безработицы, отсутствие свободных рабочих мест соответствующих квалификации отдельных работников, наличие рынка труда, действующего вне правового поля) и субъективными причинами (правовой нигилизм работодателей, использующих двойной учет в

бухгалтерии, «зарплату в конвертах», низкий уровень правовой грамотности работников).

**Второе.** Анализ административного производства по делам о защите трудовых прав граждан показал сложность выявления и установления ряда нарушений трудового законодательства. Такая ситуация обусловлена отсутствием достаточного количества квалифицированных специалистов в контролирующем уполномоченном органе, отсутствием согласованности действий между КПСиСУ, имеющим информацию о прекращении материала досудебной проверки и соответствующими органами (при прекращении материала досудебной проверки за отсутствием состава уголовного правонарушения даже при наличии признаков административного правонарушения, зачастую в последующем административное производство не возбуждается).

**Третье.** Деятельность прокурора должна стать более действенной на стадии надзора за законностью при реализации трудовых прав граждан и осуществляться параллельно с надзорными функциями уполномоченного органа, а не сопровождать ее только на стадии производства по делу об административном правонарушении.

**Четвертое.** В целях повышения эффективности надзорной деятельности прокуроров по делам об административных правонарушениях необходима более детальная регламентация полномочий прокуроров путем издания либо внесения соответствующих изменений и дополнений в правовые акты органов прокуратуры.

#### **2.4. Прокурорский надзор за соблюдением законности при рассмотрении судами трудовых споров**

В Стратегии «Казахстан-2050» поставлена цель – сформировать принципиально новую модель трудовых отношений, сочетающую поддержку предпринимательства с учетом интересов работников [120].

Концепция социального развития Республики Казахстан до 2030 года определяет, что политика в сфере труда и занятости будет направлена на построение Общества Всеобщего Труда, основанного на продуктивной занятости, высокой производительности труда и инклюзивном экономическом росте [121].

В 2015 году в Казахстане была проведена беспрецедентная реформа по либерализации трудового законодательства – был принят новый Трудовой кодекс РК (далее – ТК РК), который вступил в силу с 1 января 2016 года.

В основу ТК РК были заложены две основные идеи: с одной стороны, это дерегулирование трудовых отношений, т.е. сокращение сфер и вопросов, устанавливаемых государством на законодательном уровне (с целью обеспечения гибкости рынка труда); с другой стороны, расширение коллективно-договорного, т.е. локального регулирования, направленного на развитие социального партнерства в отношениях между работниками и работодателями.

Таким образом, предполагалось, что работодатели и работники будут без привлечения государства решать свои вопросы и споры, не доводя до конфликтной ситуации.

Участие прокуроров в гражданском процессе, в том числе в сфере трудовых отношений, регламентировано законодательством страны и актами Генерального прокурора РК.

При этом необходимо отметить, что с внесением изменений и дополнений в ГПК РК с 2015 года трудовые споры являются необязательной категорией дел для участия прокуроров в суде.

Так, в соответствии со ст. 54 ГПК прокуроры в обязательном порядке вступают в гражданский процесс по делам, затрагивающим интересы государства, когда требуется защита общественных интересов или граждан, которые самостоятельно не могут себя защищать, а также когда необходимость участия прокурора признана судом [122].

Прокуратура, являющаяся составной частью государственной системы защиты конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, осуществляет высший надзор за точным

и единообразным применением законов, указов Президента РК и иных нормативных актов на территории Республики в соответствии со ст.83 Конституции Республики Казахстан [1]. С целью устранения любых нарушений законности прокуратура принимает меры в рамках своей компетенции, устанавливаемой законом [1].

В соответствии с постановлением Конституционного Совета РК от 06.03.1997 г. № 3 в процессе участвуют не только граждане, но и должностные лица, которые выполняя свои профессиональные обязанности, представляют интересы сторон или третьих лиц [123].

Одним из таких должностных лиц является прокурор, который в суде представляет интересы государства. Процессуальными правами прокурор, как одна из сторон и представитель государства в суде, наделяется действующим законодательством, принимаемым на основе Конституции. Поэтому конституционную норму о равенстве всех перед законом и судом, закрепленную в ст.14, не следует понимать как равноправие сторон судебного процесса, в том числе прокурора, как представителя государства в суде.

Высший надзор в гражданском процессе условно можно разделить на три составляющих: участие в рассмотрении гражданских дел; принесение протеста; предъявление иска.

Прокурор дает правовое заключение по существу спора. Судья с мнением прокурора не связан и выносит решение самостоятельно.

Органы прокуратуры не вмешиваются в частные споры. При этом в некоторых случаях, на первый взгляд, сугубо частный спор может в итоге затрагивать интересы государства, права значительного числа граждан, общественные интересы.

Вступление прокурора в эти гражданские дела обязательно.

Прокурор обязан принимать участие, если: имеются интересы государства; одна из сторон - лицо, не способное самостоятельно защищать свои права; требуется защита общественных интересов; имеется инициатива прокурора или суда.

В рамках реализации 26-го шага Плана нации исключено обязательное участие прокурора по следующим категориям гражданских дел:

- о взыскании заработной платы и восстановлении на работе;
- о возмещении вреда, не связанного с несчастным случаем на производстве [124].

Статьей 83 Конституции устанавливается, что прокуратура опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики [1].

Изложенное означает, что указанное полномочие прокуратуры включает в себя и право опротестовывать решения, приговоры, иные постановления судов (вышеуказанное постановление Конституционного Совета).

Прокурор может донести через протест до вышестоящего суда о допущенной судебной ошибке. Окончательно спор разрешается только судом, который вправе согласиться с доводами протеста либо нет. То есть протест не обязателен для суда и может быть отклонен.

Предъявление иска возможно в интересах государства, общества или лиц, которые самостоятельно не могут защитить свои права, что согласуется со ст. 23 Закона РК «О прокуратуре» [11].

Регламентировано право на подачу исков в интересах конкретных субъектов, наряду с четко определенными сферами правоотношений (трудовые, жилищные и др.), где для предъявления прокурором иска не требуется подача отдельного ходатайства или жалобы заинтересованного лица.

В целях обеспечения единообразного понимания и применения положений ГПК, приказом Генерального прокурора РК № 60 от 02.05.2018 г. утверждена Инструкция [112], в которой регламентирован порядок вступления прокуроров в гражданский процесс.

В этой связи прокурор обязан вступить в процесс только по делам:

- об оспаривании государственными служащими приказов о наложении дисциплинарных взысканий, об увольнении за

совершение проступка, дискредитирующего государственную службу, преступления, коррупционного правонарушения, представление заведомо ложных документов или сведений, которые могли являться основаниями для отказа в приеме на государственную службу (ст.50, пп. 11-16), 21) п.1 ст.61 Закона РК «О государственной службе» [125]);

- по которым требуется защита общественных интересов, по спорам, затрагивающим интересы неопределенного (неограниченного) круга лиц или значительного числа граждан, об устранении нарушений, носящих массовый характер, которые могут привести к тяжким необратимым последствиям для их жизни и здоровья либо для экономики и безопасности Республики Казахстан, или иные публичные интересы (например, споры о массовых нарушениях трудовых прав, признании забастовки незаконной и т.п.).

Прокурорами в связи с исключением на законодательном уровне обязательного участия в суде по делам в сфере трудовых отношений в отчетные периоды соответствующие анализы и обобщения не проводятся, статистика не ведется.

Наряду с этим, все судебные акты с участием государственных органов (учреждений, предприятий), независимо от участия прокурора (в т.ч. по делам, рассмотренным в порядке упрощенного производства), должны подвергаться систематической оценке на предмет соответствия требованиям закона, надлежащего представительства юридическими службами интересов государства, выявления причин и условий возникновения споров (в т.ч. региональных проблем, законодательных пробелов), системности нарушений.

На основании изложенного, в зависимости от результатов оценки, прокуроры наделены полномочиями принимать необходимые меры прокурорского надзора и реагирования.

В ходе проведения данного исследования изучено порядка 200 гражданских дел и ряд судебных актов в сфере трудовых отношений на портале «Судебный кабинет» Верховного суда Республики Казахстан.

Статистика судебных дел по трудовым спорам за период действия ТК РК свидетельствует о достаточно высоком конфликтном потенциале трудовых отношений: количество трудовых споров находится приблизительно на одном уровне – в диапазоне от 8000 до 8500 заявлений ежегодно за последние пять лет, со значительным снижением в 2016 году в сравнении с 2015 годом (с 10120 до 8 498 заявлений) и незначительным снижением в 2018 и 2019 гг. (до 8 047 и 7855 заявлений).

Суды на сегодняшний день являются основным гарантом восстановления нарушенных трудовых прав.

Подтверждением этому является то, что в Казахстане судами ежегодно восстанавливаются на работе порядка 300 незаконно уволенных работников с выплатой в их пользу от 100 до 135 миллионов тенге ежегодно за вынужденный прогул.

Конечно, в масштабах общего количества дел искового производства эта цифра незначительна - порядка 1,6% от их числа. Но, учитывая количество зарегистрированных юридических лиц и наличие обязательной досудебной процедуры разрешения трудовых споров, такая статистика дает основания для беспокойства. Так, количество исковых заявлений по корпоративным спорам в среднем составляет 1 224, что почти в 7 раз меньше количества исков по трудовым спорам.

При этом от 17,6% до 23% от числа возбужденных дел разрешаются в порядке досудебного урегулирования (мировое соглашение, медиация, партисипативная процедура).

Удельный вес удовлетворенных исков по спорам о восстановлении уволенных на работе резко отличается от количества удовлетворенных споров о выплате заработной платы и иных платежей. Так, лишь 35% исков о восстановлении на работе уволенных завершаются удовлетворением иска судами. В то время как по искам о выплате заработной платы и иных платежей 80% завершаются удовлетворением иска (Диаграммы 2, 3, 4).



Диаграмма 2. Количество заявлений по трудовым спорам за 2015-1 квартал 2020 гг.

Вопросы разрешения трудовых споров регламентированы Нормативным постановлением Верховного Суда РК от 6 октября 2017 г. № 9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства при разрешении трудовых споров» [126].

Так, согласно требованиям данного постановления для обращения в согласительную комиссию или в суд по рассмотрению индивидуальных трудовых споров ст.160 ТК РК предусмотрены следующие сроки: по спорам о восстановлении на работе – один месяц со дня вручения копии акта работодателя о прекращении трудового договора в согласительную комиссию, а для обращения в суд – два месяца со дня вручения копии решения согласительной комиссии при обращении по неурегулированным спорам либо при неисполнении ее решения стороной трудового договора; по другим трудовым спорам – один год с того дня, когда работник или работодатель узнал или должен был узнать о нарушении своего права [126].

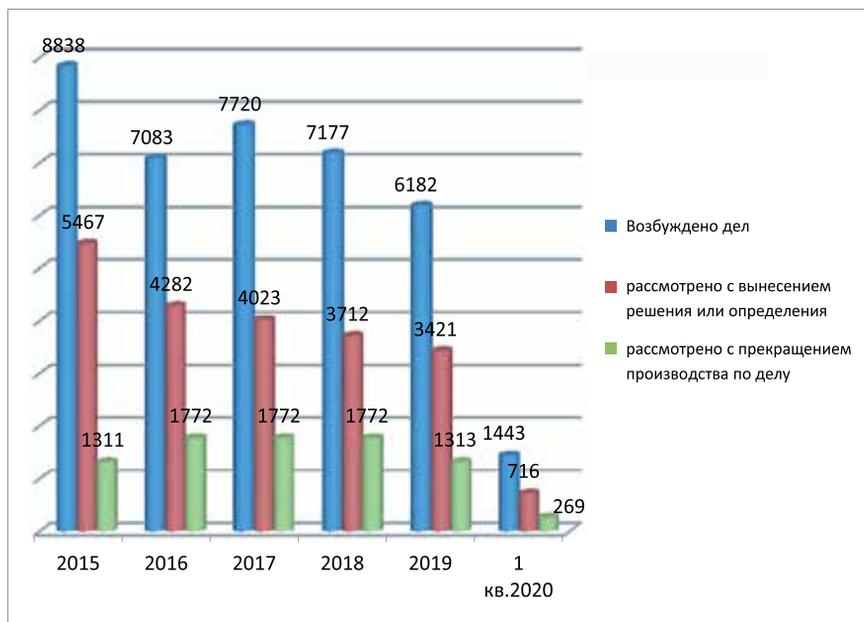


Диаграмма 3. Количество рассмотренных дел за 2015-1 квартал 2020 гг.

Течение срока обращения по рассмотрению трудовых споров приостанавливается в период действия договора о медиации по рассматриваемому трудовому спору, а также в случае отсутствия согласительной комиссии до ее создания.

Для участников трудовых правоотношений, которые вправе в соответствии с ТК РК обратиться в суд без обращения в согласительную комиссию по рассмотрению индивидуальных трудовых споров, установлены следующие сроки:

- по спорам о восстановлении на работе - три месяца со дня вручения копии акта работодателя о прекращении трудового договора;

- по другим трудовым спорам - один год с того дня, когда работник или работодатель узнал или должен был узнать о нарушении своего права.

Судам надлежит разграничивать гражданско-правовые отношения от трудовых правоотношений.

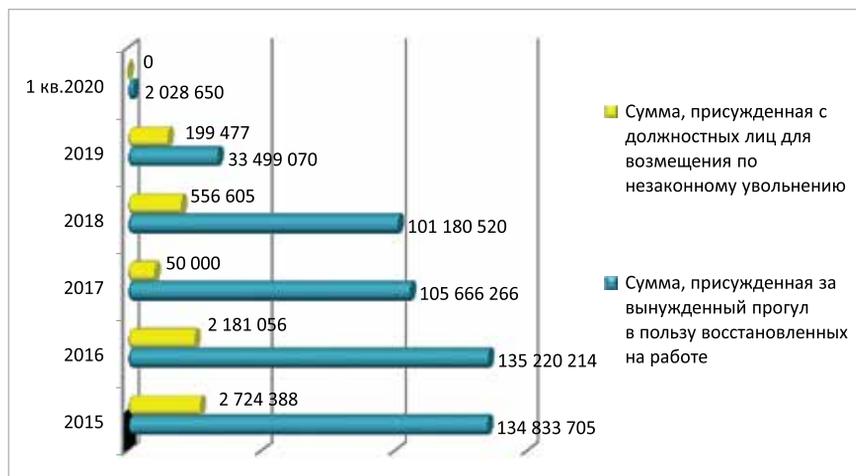


Диаграмма 4. Количество удовлетворенных исков за 2015-1 квартал 2020 гг.

О характере трудовых отношений могут свидетельствовать обстоятельства, когда работник лично выполняет работу (трудовую функцию) по определенной квалификации, специальности, профессии или должности, с подчинением трудовому распорядку, а работодатель выплачивает ему заработную плату за труд.

Согласно ст.22 ТК РК работник имеет право на обращение за разрешением индивидуального трудового спора сначала в согласительную комиссию, а потом в суд [36].

На основании ст.23 ТК РК работодатель имеет право на обращение за разрешением индивидуального трудового спора последовательно в согласительную комиссию, суд в порядке, предусмотренном ТК РК [36].

Исключением для обращения в согласительную комиссию являются домашние работники, индивидуальные трудовые споры которых на основании ст.136 ТК РК разрешаются по соглашению сторон и (или) в суде [36].

Согласно ст.159 ТК РК индивидуальные трудовые споры рассматриваются согласительными комиссиями, а по неурегулированным вопросам либо неисполнению решения

согласительной комиссии – судами, за исключением субъектов малого предпринимательства и руководителей исполнительного органа юридического лица [36].

Следует отметить, что согласно ст.140 ТК РК особенности регулирования труда руководителя исполнительного органа юридического лица, предусмотренные ТК РК (в том числе и исключение от обращения в согласительную комиссию руководителей исполнительного органа юридического лица), распространяются на единоличный исполнительный орган юридического лица, а также на других членов коллегиального исполнительного органа юридического лица [36].

Таким образом, ТК РК предусмотрено обязательное предварительное рассмотрение индивидуальных трудовых споров последовательно согласительными комиссиями, а затем судами.

Введение данной нормы имело цель разгрузить суды, а также предоставить сторонам возможность разрешать индивидуальные трудовые споры в короткие сроки внутри организаций.

Законодатель придал согласительной комиссии функцию промежуточной, вместе с тем обязательной стадии, а также урегулировал вопрос обязательного разрешения части индивидуальных трудовых споров в досудебном порядке, несоблюдение которого в силу ст. 152 ГПК РК является основанием для возврата искового заявления [122].

При отсутствии сведений о досудебном порядке урегулирования спора суды возвращают иски, поскольку обращение работника с заявлением в согласительную комиссию является его обязанностью, несоблюдение которой является основанием для возврата искового заявления. Так произошло с иском работника А. к ТОО о взыскании задолженности по заработной плате. Определением Алматинского районного суда г.Нур-Султан, оставленного в силе определением судебной коллегии по гражданским делам городского суда, иски А. оставлены без рассмотрения ввиду несоблюдения истцом установленного законом для данной категории дел

порядка досудебного урегулирования спора, а также того, что возможность применения этого порядка не утрачена.

Вместе с тем, на практике имеют место случаи, когда суды в нарушение требований ст.22 ТК РК принимали и рассматривали дела без рассмотрения вопросов в сфере трудовых правоотношений согласительной комиссией.

Так, истец Б. обратилась в суд с иском к ТОО о признании приказов незаконными, восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, возмещении морального вреда. Истец обращалась с заявлением в согласительную комиссию, однако ввиду отсутствия на предприятии согласительной комиссии ответа не получила. Дело было рассмотрено судом без решения согласительной комиссии, что является неверным, суду следовало возвратить исковое заявление с указанием причин возврата, а также разъяснить истцу обстоятельства, препятствующие возбуждению гражданского дела (Атырауская область).

При изучении гражданских дел указанной категории установлено, что в целом прокурорами соблюдаются требования, предъявляемые законодательством. По некоторым делам прокуроры вступают в процесс путем внесения протестов в апелляционную инстанцию.

Так, М. обратился в суд с исковым заявлением к ГКП на ПХВ «Городская поликлиника № 6» о признании приказа об увольнении незаконным, о восстановлении на работе и взыскании заработной платы за время вынужденного прогула.

Решением Алматинского районного суда г.Нур-Султан от 31.07.2019 г. иск удовлетворен: приказ об увольнении от 13.05.2019 г. признан незаконным и отменен, М. восстановлен в должности водителя ГКП, в его пользу взыскана заработная плата за время вынужденного прогула в размере 266 350 тенге. В суде первой инстанции участвовал прокурор, полагавший исковые требования подлежащими оставлению без удовлетворения.

Постановлением судебной коллегии по гражданским делам суда г. Нур-Султан от 22.10.2019 г. решение суда отменено и

принято новое решение об отказе в удовлетворении исковых требований. Апелляционные жалоба ответчика и ходатайство прокурора удовлетворены.

Имеет место факт коллективного обращения в суд, когда заявители не нашли поддержку в органах прокуратуры, которые ограничились лишь тем, что перенаправили заявление для рассмотрения по существу в уполномоченный орган в сфере труда, по результатам рассмотрения которого какие-либо меры не были приняты ввиду отсутствия трудовых договоров с работодателем.

Впоследствии решением Байконырского районного суда коллективный иск граждан к ТОО удовлетворен: с ТОО в пользу истцов взыскана задолженность по заработной плате за период октябрь 2018 года – январь 2019 года. Хотя, при этом, судом было установлено, что истцы были приняты в столовую на должности кухонных работников без оформления трудовых договоров, фактически осуществляли трудовую деятельность, зарплата им не выплачивалась без уважительных причин. Факт работы истцы сами доказывали в судебных заседаниях с привлечением свидетелей и т.д.

Прокурор по делу не участвовал.

Другой пример, Б. обратилась в суд с иском о взыскании с Министерства культуры и спорта РК и Комитета по делам спорта и физической культуры денежного поощрения в размере 3 500 американских долларов в перерасчете на действующий на день подачи иска в суд курс доллара к тенге, указывая, что на чемпионате мира по боксу среди молодежи, проходившем в ноябре 2017 года в Индии, она заняла первое место, а согласно постановлению Правительства РК от 19.12.2014 г. № 1345 «Об утверждении перечня международных спортивных соревнований, размеров и правил выплат денежных поощрений чемпионам и призерам международных спортивных соревнований, тренерам и членам сборных команд РК» она имеет право на денежное поощрение.

Решением Есильского районного суда г. Астаны от 19.03.2019 г. исковое заявление удовлетворено частично: с

республиканского бюджета в пользу истца взысканы 1 163 645 тенге, в остальной части иска отказано.

В суде первой инстанции участвовал прокурор, полагавший исковые требования подлежащими частичному удовлетворению. Постановлением судебной коллегии по гражданским делам суда г.Астаны от 21.05.2019 г. решение суда оставлено без изменения.

Судом установлено, что поскольку истец заняла первое место на чемпионате мира по боксу среди молодежи, проходившем с 19 по 26 ноября 2017 года в Индии, данный результат согласно вышеуказанному постановлению Правительства подлежит поощрению.

Довод ответчика о несвоевременном обращении спортсменки и ее тренера за поощрением ввиду окончания финансового года противоречит действующему законодательству и свидетельствует об отсутствии должного контроля со стороны уполномоченного органа за последующим после завоевания выигрышного призового места поощрением спортсменов.

Частичное удовлетворение иска мотивировано применением судом курса валюты на 26.11.2017 г., т.е. на момент возникновения такого права у спортсменки.

Здесь необходимо отметить, что спортсменке понадобилось почти 2 года, чтобы добиться восстановления нарушенного права: полтора года продолжалась безрезультатная переписка с уполномоченными государственными органами, в том числе с органами прокуратуры, и шесть месяцев судебных тяжб.

Бывают случаи, когда граждане добиваются восстановления нарушенных трудовых прав лишь в Верховном Суде РК. Так, гражданка С. обратилась в суд с иском о признании приказа об увольнении незаконным, о восстановлении на работе и взыскании заработной платы за время вынужденного прогула.

Решением Алматинского районного суда иск удовлетворен частично: приказ об увольнении от 11.07.2017 г. признан незаконным, истец восстановлена в должности главного бухгалтера ТОО, в ее пользу взыскана заработная плата за время вынужденного прогула в размере 265 150 тенге.

Постановлением судебной коллегии по гражданским делам г.Нур-Султан решение суда оставлено без изменения, апелляционные жалобы истца и представителя ответчика – без удовлетворения.

Постановлением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РК решение суда и апелляционное постановление изменены: взысканная заработная плата за время вынужденного прогула увеличена до 734 846 тенге, с вычетом при выплате индивидуального подоходного налога. В остальной части судебные акты оставлены без изменения. Ходатайство С. удовлетворено.

Судами всех инстанций установлено, что ответчиком не соблюдена процедура расторжения трудового договора, нарушены нормы ст.ст. 37 п.1, 161 ТК РК. Однако только в Верховном Суде установлена точная сумма заработной платы, неполученной за время вынужденного прогула.

По данному делу прокурор не участвовал ни на одной из инстанций.

С учетом вышеизложенного, считаем, что основными причинами возникновения трудовых споров является правовая неграмотность в сфере трудового законодательства, как отдельных работодателей, так и самих работников.

В целях восстановления нарушенных трудовых прав работники последовательно обращаются к государственному инспектору труда, в согласительную комиссию и только затем в суд.

Практика участия прокуроров в суде не единообразна, исход дела не зависит от участия и заключения последнего.

Как уже отмечено выше, прокуроры на законодательном уровне наделены полномочиями внесения протестов по всем судебным актам в сфере труда. Вместе с тем, налицо противоречие: прокуроры ограничены при участии в суде по делам в сфере труда, в то же время наделены полномочиями внесения актов реагирования на любой судебный акт. Следовательно, прокурор

изучает только судебный акт без возможности истребования дела и вносит протест.

Однако без полноценного изучения гражданского дела либо без непосредственного участия в судебном процессе внесение протеста в апелляционные сроки невозможно, это влияет на качество работы прокурора и приводит к формализму.

На основании изложенного считаем, что прокуроры должны вступать в гражданский процесс в сфере трудовых правоотношений в рамках предоставленных законодательством РК полномочий исключительно по поручениям Генеральной прокуратуры РК по вопросам, касающимся экономики и безопасности страны или о массовых нарушениях трудовых прав неограниченного круга лиц или значительного числа работников.

Подводя итоги, отметим следующее.

**Первое.** Основной причиной возникновения трудовых споров является правовая неграмотность в сфере трудового законодательства, как отдельных работодателей, так и самих работников. Следовательно, необходима разработка комплекса мер по повышению уровня правовой грамотности работодателей и самих работников.

**Второе.** Для устранения противоречий в деятельности прокуроров при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законности при рассмотрении судами трудовых споров и полномочиями по внесению актов реагирования на любой судебный акт предлагается внести соответствующие изменения и дополнения в приказ Генерального Прокурора от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора».

## **2.5. Прокурорский надзор за исполнением судебных актов о защите трудовых прав граждан**

Защита и восстановление нарушенных прав трудовых прав граждан в результате судебного разбирательства, привлечение

к ответственности виновных лиц, переступивших требования законодательства, логическим завершением имеют исполнение судебного акта по защите и восстановлению нарушенных прав.

Обобщения судебной практики показывают, что в современном обществе появилось понимание того, что исполнение судебного акта представляет собой важнейший участок правовой практики, а полнота и своевременность исполнения судебных решений определяют не только эффективность правосудия, авторитет судебной власти, но и престиж самого государства. «Без реального исполнения судебного решения теряют смысл все принципы справедливого судебного разбирательства, заложенные в Европейской Конвенции, само понятие «право на суд» [127]. Неисполнение судебных решений должно рассматриваться как отказ от признания верховенства права и как серьезная проблема прав человека.

Сфера исполнения судебных актов о защите трудовых прав граждан достаточно широка и требует выполнения определенных действий, прохождение различных стадий от лиц, которые уполномочены на это законом.

Все начинается с момента получения положительного решения суда, который многие, заблуждаясь, считают завершением правоотношений с работодателем.

К сожалению, в реальности – это лишь половина победы на пути свершения справедливости, так как решение суда может быть не выполнено. «Исполнение судебных актов является завершающей и весьма важной стадией гражданского процесса, ведь только исполненное должным образом решение суда гарантирует защиту права» [128, с.71].

Исполнение судебного решения может осуществляться работодателем двумя способами: добровольно и принудительно.

В случае добровольного исполнения работодатель самостоятельно, после предъявления исполнительного листа совершает все необходимые действия (перечисляет деньги, отменяет приказы, предоставляет работу и т.д.).

Нередки случаи, когда работодатель отказывается от добровольного исполнения судебного акта.

В таких случаях, работнику следует передать исполнительный лист судебному исполнителю для возбуждения исполнительного производства, задачами которого, в соответствии со ст.2 Закона РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей», являются обязательное и своевременное принятие мер, направленных на принудительное исполнение исполнительных документов, выдаваемых на основании судебных решений, определений, предписаний и постановлений по гражданским и административным делам, приговоров и постановлений по уголовным делам в части имущественных взысканий, а также постановлений иных органов [24].

Согласно п.1 ст.11 Закона РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей», судебные приказы и исполнительные листы, выдаваемые на основании судебных актов, могут быть предъявлены к принудительному исполнению в течение трех лет [24].

В случае неисполнения руководителем организации (работодателем) исполнительного документа о восстановлении на работе судебный исполнитель обращается в суд с представлением о вынесении постановления о выплате работнику средней заработной платы или разницы в заработной плате за все время со дня вынесения решения о восстановлении работника по день его исполнения, а также о взыскании с руководителя организации (работодателя) пени в доход государства в размере пяти месячных расчетных показателей с физических лиц и десяти месячных расчетных показателей с юридических лиц за каждый день просрочки (ст.105 Закона РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» [24].).

Уровень исполнения решений судов по трудовым спорам в Республике Казахстан за 2015-2019 годы характеризуется следующими показателями.

Начиная с 2015 года, общее количество производств, находящихся на исполнении, имеет различное значение и

составило в 2015 году - 9024; в 2016 году - 8096; в 2017 году - 7278; в 2018 году - 7001; в 2019 году - 12640 (Диаграмма 5).

Наибольшее количество производств находившихся на исполнении по республике наблюдается в 2019 году (12640 дел), а самый низкий уровень – в 2018 году (7001 дел).



Диаграмма 5. Общее количество производств, находившихся на исполнении

Следует отметить, что 2019 год занимает лидирующее положение по количеству производств, при этом годом ранее, а именно в 2018 году, – самое низкое.

Исполняемость решений судов по данной категории дела составляет в среднем – 68,1%: в 2015 году – 53,7%, в 2016 – 63,6, в 2017 – 70,6%, в 2018 – 68%, в 2019 – 84,8% (Диаграмма 6). Как видим наибольшее количество производств и максимальная исполняемость решений судов по трудовым спорам наблюдалась в 2019 году.

По категориям дел можно выделить следующие показатели.

За 2015 год (Диаграмма 7) общее количество производств, находившихся на исполнении по категории «выплата заработной платы», составило 8796, из них реально исполнено непосредственно судебными исполнителями – 4555, исполнено должником до предъявления – 105.

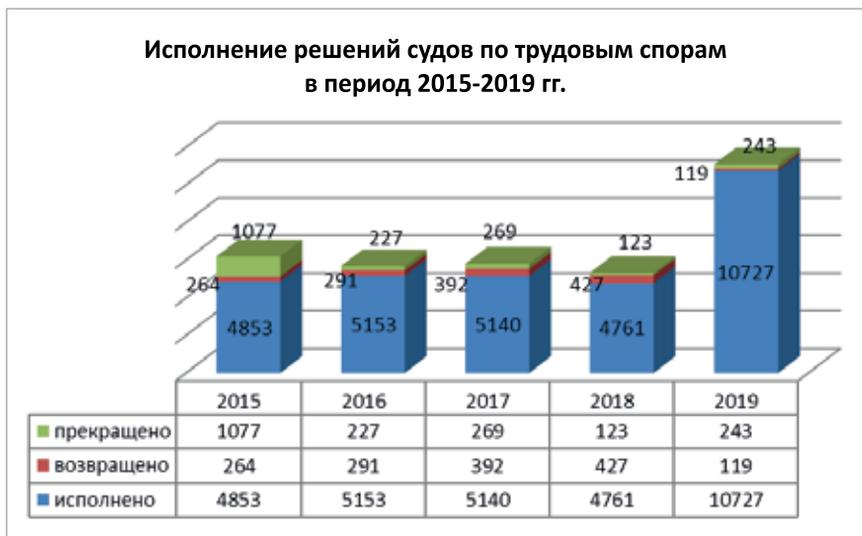


Диаграмма 6. Исполнение решений судов по трудовым спорам за 2015-2019 гг.



Диаграмма 7. Количество производств, находившихся на исполнении по категории «выплата заработной платы» в 2015 году.

Возвращено в связи с частичным исполнением 196 производств, по требованию суда или других государственных органов – 55. Прекращено на основании пп.1 п.1 ст. 47 Закона РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» от 2 апреля 2010 года (взыскатель отказался от взыскания) – 143 производства, по пп.2 п.1 ст. 47 (взыскатель и должник заключили мировое соглашение и оно утверждено судом) – 1, пп.6 п.1 ст. 47 (завершена ликвидация юридического лица, являвшегося взыскателем или должником, - при отсутствии правопреемника либо исполнительный документ направлен для исполнения в ликвидационную комиссию юридического лица, являющегося должником, вступило в законную силу решение суда о признании должника банкротом или определение суда об утверждении плана реабилитации) – 933.

Общее количество дел по категории «восстановление на работу» составило 228, из них реально исполнено 193 дела, возвращено в связи с частичным исполнением – 12, по требованию суда или других государственных органов – 1.

За 2016 год (Диаграмма 8) общее количество производств, находившихся на исполнении по категории «выплата заработной платы» – 7920, из них реально исполнено непосредственно судебными исполнителями – 4963, возвращено в связи с частичным исполнением 9 дел, по требованию суда или других государственных органов – 3 дела.

За 2017 год (Диаграмма 9) общее количество производств, находившихся на исполнении по категории «выплата заработной платы» – 7136, из них реально исполнено непосредственно судебными исполнителями – 4989, исполнено должником до предъявления – 32, возвращено в связи с частичным исполнением 336 дел, по требованию суда или других государственных органов – 42. Прекращено на основании пп.1 п.1 ст. 47 Закона – 14 дел, по пп.2 п.1 ст. 47 – 5, пп.6 п.1 ст. 47 – 250.



Диаграмма 8. Количество производств, находившихся на исполнении по категории «выплата заработной платы» в 2016 году.

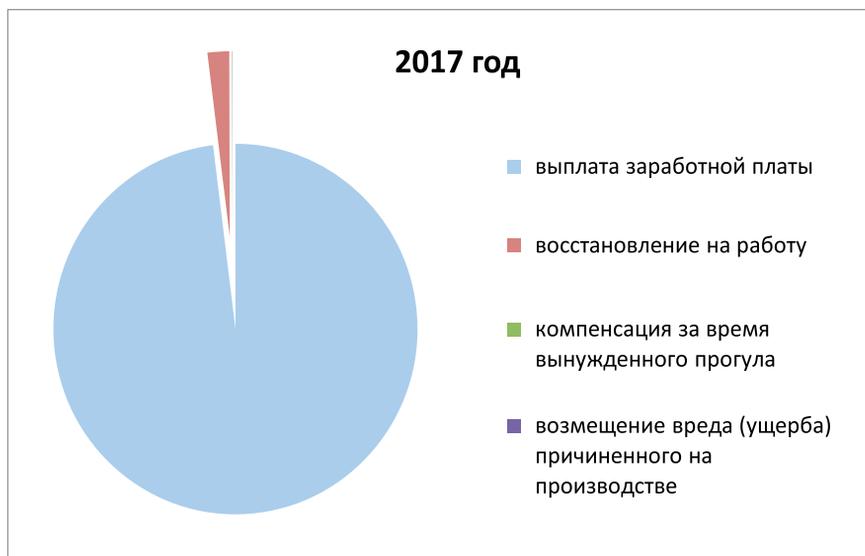


Диаграмма 9. Количество производств, находившихся на исполнении по категории «выплата заработной платы» в 2017 году.

Общее количество дел по категории «восстановление работника на работу» составило 140, из них реально исполнено 115 дел, исполнено должником до предъявления – 2, возвращено в связи с частичным исполнением 12 дел, по требованию суда или других государственных органов – 2. В этом же году в производстве по категории «компенсация за время вынужденного прогула» находилось 2 дела, которые были исполнены непосредственно судебными исполнителями.

За 2018 год (Диаграмма 10) общее количество производств, находившихся на исполнении по категории «выплата заработной платы» – 6901, из них реально исполнено непосредственно судебными исполнителями – 4561 дело, исполнено должником до предъявления – 82, возвращено в связи с частичным исполнением 402 дела, по требованию суда или других государственных органов – 18 дел, прекращено на основании пп.1 п.1 ст. 47 Закона – 13 дел, по пп.2 п.1 ст. 47 – 1, пп.6 п.1 ст. 47 – 109.

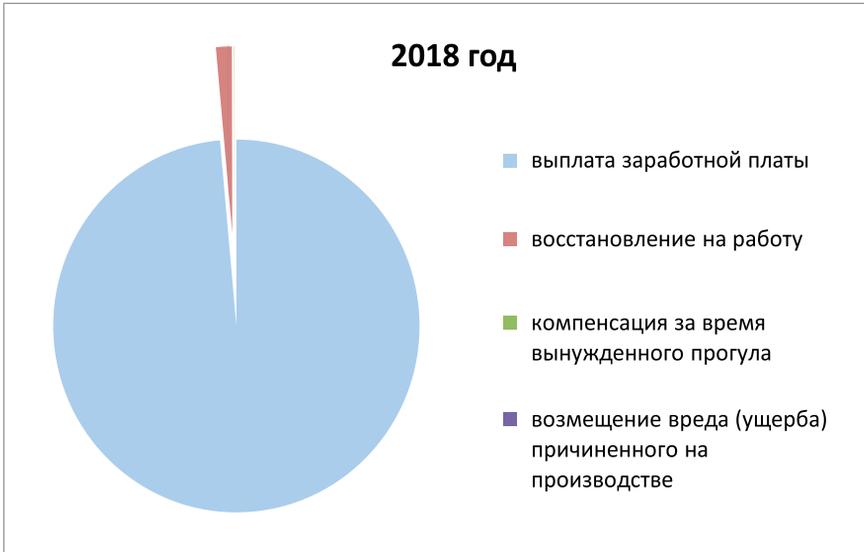


Диаграмма 10. Количество производств, находившихся на исполнении по категории «выплата заработной платы» в 2018 году.

Общее количество дел по категории «восстановление работника на работу» составило 118, из них реально исполнено непосредственно судебными исполнителями – 111, исполнено должником до предъявления – 5. Возвращено в связи с частичным исполнением 4 дела, по требованию суда или других государственных органов – 3. Кроме того, в производстве по категории «компенсация за время вынужденного прогула» находилось 2 дела, которые были исполнены непосредственно судебными исполнителями.

В 2019 году (Диаграмма 11) в производстве по категории «выплата заработной платы» находилось 12489 дел, из них исполнено судебными исполнителями - 10695, самим должником – 23. Возвращено в связи с частичным исполнением – 105 дел, по требованию суда или других государственных органов – 6, прекращено на основании пп.1 п.1 ст. 47 Закона – 27 дел, по пп.2 п.1 ст. 47 – 5, пп.6 п.1 ст. 47 – 211.

Несмотря на относительно неплохие показатели исполняемости решений судов по трудовым спорам, остается масса граждан, чьи нарушенные права не восстановлены в результате неэффективной деятельности судебных исполнителей.

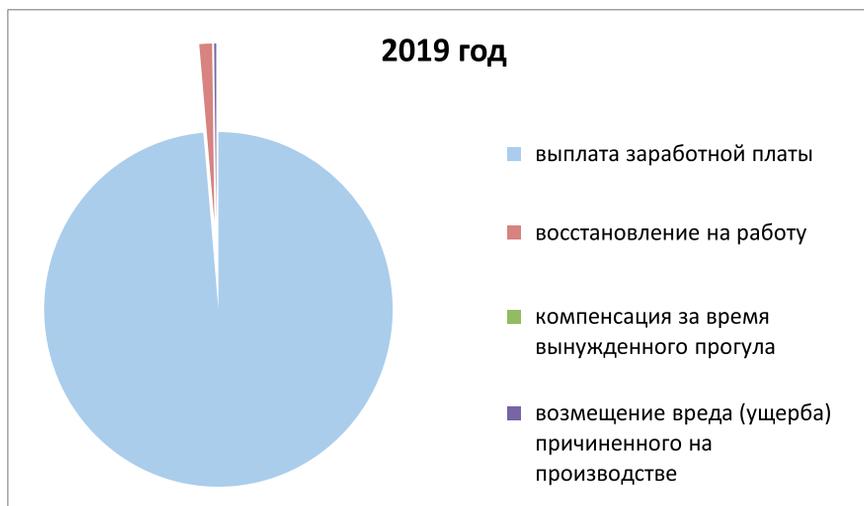


Диаграмма 11. Количество производств, находившихся на исполнении по категории «выплата заработной платы» в 2019 году.

Общее количество дел по категории «восстановление работника на работу» составило 149, из них реально исполнено непосредственно судебными исполнителями – 111, исполнено должником до предъявления – 5. Возвращено в связи с частичным исполнением 4 дела, по требованию суда или других государственных органов – 3.

В производстве по категории «компенсация за время вынужденного прогула» находилось 2 дела, которые были исполнены судебными исполнителями. Кроме того, в производстве находилось 24 дела по категории «возмещение вреда (ущерба)», из них исполнено судебными исполнителями – 10.

Например, в 2017 году поступило 2668 жалоб на неправомерные действия частных судебных исполнителей. В том же году 1071 частных судебных исполнителей были привлечены к дисциплинарной ответственности, 85 лицензий были приостановлены, действия 28 лицензий прекращены [129].

В 2020 году в результате проверок, инициированных Генеральной прокуратурой РК, деятельности судебных исполнителей, было установлено, что судебные исполнители вступают в сговор с работниками коллекторских агентств и предоставляют последним доступ к базе личных и персональных данных должников – автоматизированной информационной системе органов исполнительного производства. Таким образом, коллекторы незаконно получают доступ в информационную систему органов исполнительного производства, используют персональные данные должников от имени частных судебных исполнителей.

Было установлено 17 частных судебных исполнителей, подконтрольных коллекторским агентствам, 10 из которых являлись бывшими работниками коллекторских компаний. Только в Акмолинской области от имени частных судoisполнителей С., Ш. и Б. и с использованием их паролей в систему органов исполнительного производства коллекторы заходили более 200 тысяч раз! [130].

Существует ряд и других проблем.

Например, многие судебные исполнители с целью более высокого заработка избирательно подходят к выбору исполнительных производств. По определенным категориям дел сумма вознаграждения для них более высокая.

По исполнительным листам имущественного (денежного) характера процент высчитывается в зависимости от суммы взыскания (до 60 МРП – 25%, от 60 до 300 МРП – 20%, от 300 до 1000 МРП – 15% и т.д.), по исполнительным листам неимущественного характера: с физических лиц о выселении и (или) вселении, обязанности должника совершить определенные действия и (или) воздержаться от их совершения - 50 МРП, с юридических лиц – 100 МРП.

При этом многие не хотят связываться с производствами по взысканию алиментов [131], потому что для исполнительных документов о взыскании периодических платежей (о взыскании алиментов и возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья), сумма вознаграждения установлена в размере 1 МРП от суммы взыскания ежеквартально.

Характерными нарушениями в деятельности судебных исполнителей и судебных приставов являются «ненадлежащий учет исполнительных документов; нарушение сроков принятия решения о возбуждении исполнительного производства и направления копий постановлений взыскателю, должнику, в суд; нарушение сроков совершения исполнительных действий; несоблюдение установленной законом очередности удовлетворения требований взыскателей; незаконное исполнение исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате» [132].

Например, постановления, действия (бездействие) судебных исполнителей по исполнению судебных решений о восстановлении на работе достаточно часто оспариваются именно по той причине, что реального восстановления работника не произошло.

Не всегда судебные исполнители используют весь арсенал средств, вынуждающих работодателя выполнить обязательства по исполнительному документу.

Так, при неисполнении должником в установленный срок без уважительных причин исполнительного документа, в отношении него может быть применено временное ограничение на выезд из Республики Казахстан, а при наличии судебного решения:

- 1) о взыскании с физического лица суммы более 250 МРП;
- 2) о взыскании с юридического лица суммы более 1 250 МРП;
- 3) неимущественного характера – судебный исполнитель по истечении срока исполнения направляет в суд представление о временном запрещении выдавать должнику лицензии, разрешения и специальные права, а также о приостановлении действия ранее выданных должнику лицензий, разрешений и специальных прав.

Представление рассматривается судом в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан. Копии определения суда, вынесенного по результатам рассмотрения представления судебного исполнителя, направляются должнику и для исполнения в соответствующие уполномоченные органы (ст.ст.33, 34 Закона РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» [24]).

Таким образом, законодателем, в целях повышения эффективности работы по исполнению судебных актов и исполнительных документов, предусмотрены дополнительные принудительные правовые рычаги в виде приостановления действий специальных прав, в частности водительских удостоверений, лицензий и разрешений, ограничения в правах на их получение и выезд за границу до полного погашения имеющихся задолженностей по судебным актам. Причем, как показывает практика, данные рычаги являются достаточно действенными, т.к. при возникновении проблем у должников при пересечении границы, приостановлении действия водительского удостоверения и иных наложенных ограничениях, денежные средства, как правило, немедленно находятся и

имеющиеся задолженности погашаются. Кроме того, законами и иными правовыми актами предусмотрена ответственность за неисполнение судебных актов. Например, в п.12 Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан № 12 от 19 декабря 2003 года «Об ответственности за неисполнение судебных актов» разъяснено, что неисполнение судебного акта и исполнительного документа может осуществляться как в форме действия, так и бездействия [133].

Неисполнением судебного акта и исполнительного документа следует считать непринятие должником мер к исполнению судебного акта, сокрытие заработка и другого имущества, на которое может быть обращено взыскание, непредставление информации о месте работы, о доходах от занятия предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, заключение сделок по отчуждению имущества с целью уклонения от исполнения обязательств, а также иные действия, связанные с использованием денежных средств и имущества на другие цели.

Внесение должником с целью уклонения от исполнения судебного акта незначительных денежных сумм, при наличии возможности исполнения обязательства в полном объеме, следует рассматривать как неисполнение.

Следует отметить, что за незаконное прекращение трудового договора с работником либо неисполнение решения суда о восстановлении на работе, а равно иное нарушение трудового законодательства Республики Казахстан, повлекшее причинение существенного вреда правам и законным интересам гражданина, за необоснованный отказ в заключении трудового договора с женщиной или необоснованное прекращение с ней трудового договора по мотивам ее беременности, или необоснованный отказ в заключении трудового договора, или необоснованное прекращение трудового договора с женщиной, имеющей детей до трех лет, по этим мотивам, а равно необоснованный отказ в заключении трудового договора или необоснованное прекращение трудового договора с инвалидом по мотивам инвалидности либо несовершеннолетним по

мотивам его несовершеннолетия, за неоднократную задержку лицом, выполняющим управленческие функции, выплаты заработной платы в полном объеме и в установленные сроки в связи с использованием денег на иные цели предусмотрена уголовная ответственность (ст.152 УК РК [41]).

Также, ст.430 УК РК предусмотрена уголовная ответственность за неисполнение вступивших в законную силу приговора, решения суда или иного судебного акта либо исполнительного документа, а равно воспрепятствование их исполнению [41].

За неисполнение судебных актов предусмотрена и административная ответственность. Так, в ст.669 КоАП РК предусмотрена ответственность за неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта и исполнительного документа [46].

Помимо этого, установлена административная ответственность за неисполнение постановления и иного законного требования судебного исполнителя, судебного пристава (ст.670 КоАП РК), несообщение судебному исполнителю о перемене места работы и жительства лица, являющегося должником по исполнительному производству (ст.671 КоАП РК), утрату исполнительного документа (ст.672 КоАП РК), воспрепятствование судебному исполнителю в исполнении исполнительных документов (ст.673 КоАП РК) [46].

Нарушения судебных исполнителей и приставов могут быть установлены не только соответствующими уполномоченными органами в ходе контрольно-надзорной деятельности, но и прокурорами.

При поступлении обращений от граждан по фактам неудовлетворительной работы судебных исполнителей, прокурор должен установить, были ли предприняты все необходимые действия для защиты трудовых прав граждан со стороны судебных исполнителей.

Участие прокурора на стадии исполнения решения минимально, так как прокурор не может быть взыскателем в

исполнительном производстве, не может истребовать в суде исполнительные документы, а также обращаться с заявлением о возбуждении исполнительного производства.

Однако, гражданин, чьи трудовые права нарушены, может обратиться в органы прокуратуры с жалобой, обращением.

Исполнению судебных актов предшествует надзор за законностью судебных актов, вступивших в законную силу, предусмотренный п.2. ст.5 «Основные направления прокурорского надзора» Закона РК «О Прокуратуре» [11].

Этому направлению посвящена отдельная статья Закона – ст.13 «Надзор за законностью вступивших в законную силу судебных актов по уголовным, гражданским делам и делам об административных правонарушениях», в которой закреплены полномочия прокурора при осуществлении надзора за законностью вступивших в законную силу судебных актов [11].

Предметом надзора в данном случае является законность судебных актов о защите трудовых прав граждан.

Прокурор должен оценить решение, приговор или постановление суда на предмет соответствия Конституции Республики Казахстан и другим нормативным правовым актам.

Выполняя эту функцию, прокурор имеет право:

1) запрашивать из суда уголовные, гражданские, административные дела и дела об административных правонарушениях, по которым судебные акты вступили в законную силу, а также материалы по вопросам исполнения приговора, изучать законность принятых актов и при наличии оснований опротестовывать их;

2) рассматривать ходатайства о принесении протеста на вступившие в законную силу судебные акты;

3) выполнять иные полномочия, предусмотренные законом [11].

Прокурорам следует знать сроки вступления судебных актов в законную силу, например, понимать, что решение суда по трудовому спору вступает в силу по истечении срока на апелляционное обжалование.

В свою очередь, апелляционная жалоба, ходатайство прокурора могут быть поданы в течение одного месяца со дня

вынесения решения в окончательной форме, за исключением случаев, установленных ГПК РК, а лицами, не участвовавшими в судебном разбирательстве, со дня направления им копии решения (ч.3 ст.403 ГПК РК [122]).

Судебные акты суда апелляционной инстанции вступают в законную силу со дня их оглашения (ст.431 ГПК РК [122]).

Следовательно, исполнять решение работник и работодатель должны после его вступления в силу.

Так, в ст.241 ГПК РК указано, что решение в порядке, установленном ГПК РК, обращается к исполнению после вступления его в законную силу, кроме случаев немедленного исполнения [122].

Решения по трудовым спорам о присуждении работнику заработной платы, но не свыше чем за три месяца и восстановлении на работе и подлежат немедленному исполнению (ст.243 ГПК РК [122]).

В соответствии со ст.244 ГПК РК суд может по просьбе истца обратиться к немедленному исполнению решения, если вследствие особых обстоятельств замедление в исполнении решения может привести к значительному ущербу для взыскателя или исполнение решения может оказаться невозможным [122].

При непосредственном надзоре за законностью исполнительного производства, предусмотренном ст.14 Закона РК «О Прокуратуре», прокурор:

1) в установленных законом случаях проверяет законность действий судебного исполнителя;

2) санкционирует постановления судебных исполнителей;

3) изымает из производства судебного исполнителя исполнительный документ и передает его в соответствующий орган юстиции или в региональную палату частных судебных исполнителей по территориальности для передачи другому судебному исполнителю;

4) выполняет иные полномочия, предусмотренные законом [11].

Прокурор должен обеспечить надлежащее исполнение требований законодательства и исполнительных листов (далее

– исполнительный документ) судебными исполнителями при осуществлении ими своих должностных обязанностей, своевременно выявить, устранить и пресечь нарушения законодательства в деятельности судебных исполнителей, способствовать восстановлению нарушенных трудовых прав и законных интересов граждан, привлечению виновных лиц к ответственности.

В рамках своих полномочий прокурор вправе на срок не более трех рабочих дней истребовать и проверять исполнительные производства, в том числе по жалобам и заявлениям сторон исполнительного производства.

На действия (бездействие) и постановление судебного исполнителя может быть внесен акт прокурорского надзора, который подлежит обязательному рассмотрению в установленный законом срок.

Прокурор вправе изъять из производства судебного исполнителя исполнительный документ и передать его в соответствующий орган юстиции либо в региональную палату частных судебных исполнителей по территориальности для передачи другому судебному исполнителю в соответствии с Законом «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей», если действия (бездействие) судебного исполнителя по исполнительному производству могут:

- 1) причинить вред правам и свободам человека и гражданина, охраняемым законом интересам юридических лиц, общества и государства;
- 2) препятствовать функционированию государственных органов, учреждений и предприятий, обеспечивающих жизнедеятельность населения [24].

О передаче исполнительного документа прокурор выносит постановление.

Вопросы прокурорского надзора за законностью исполнительного производства регулируются Инструкцией по организации надзора за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных

органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений, судебных актов, вступивших в законную силу, исполнительного производства, представительства интересов государства в суде по гражданским и административным делам, утвержденной приказом Генерального Прокурора РК «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» от 2 мая 2018 г. № 60 [12].

Так, согласно п.54 Инструкции, прокуроры осуществляют надзор за законностью исполнительного производства по уголовным делам в части имущественных взысканий и обращения имущества в собственность государства (за исключением уголовных штрафов и конфискации), гражданским делам и делам об административных правонарушениях [12].

Надзор обеспечивается путем анализа и проверок по исполнительным документам, затрагивающим интересы государства, о взыскании заработной платы, алиментов и по искам прокуроров.

Данный вид надзора осуществляется в деятельности:

- судебных исполнителей;
- органов юстиции;
- республиканской и региональных палат частных судебных исполнителей.

При осуществлении надзора прокурор истребует из органов исполнительного производства (в т.ч. у частных судебных исполнителей и их республиканской и региональных палат), уполномоченных государственных органов исполнительные производства, сведения, материалы и получает пояснения.

При изъятии из производства частного судебного исполнителя исполнительного документа и передаче его для исполнения государственному судебному исполнителю в порядке и по основаниям, предусмотренным п.4 ст.25 Закона «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» от 2 апреля 2010 года, прокурор выносит постановление. Копия постановления в течение трех рабочих дней направляется вышестоящему прокурору [24].

Анализ исполняемости решений судов по трудовым спорам позволяет сделать несколько выводов.

**Первый.** Не всегда судебные акты исполняются должным образом в силу различных причин, преимущественно субъективного характера (заинтересованность судебных исполнителей в достижении результата по отдельным категориям дел, где процент вознаграждения максимален, отсутствие мотивации на исполнение решений суда о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, где сумма вознаграждения установлена в размере 1 МРП от суммы взыскания ежеквартально). Более того – в ряде случаев частные судебные исполнители допускают неправомерные действия, нарушающие права граждан.

Поэтому прокурорский надзор за исполнением судебных актов о защите трудовых прав граждан остается актуальным направлением деятельности прокуроров и требует проведения проверок на систематической основе.

**Второй.** Полагаем, что участие прокуратуры в исполнительном производстве должно быть более действенным, для чего предлагается постановлениям прокурора о принудительном исполнении предписания уполномоченного органа придать силу исполнительного документа. Соответствующие изменения следует внести в Закон «О Прокуратуре» (пп.1 п.1 ст.23, ст.28), Закон «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» (ч.1 ст.9), Приказ Генерального Прокурора от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора».

### **3 Деятельность органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан в уголовно-правовой сфере**

#### **3.1 Прокурорский надзор за законностью досудебного расследования нарушений трудового законодательства и правил охраны труда**

Конституционные права и свободы человека являются неотъемлемыми и приобретаются с момента рождения.

Статья 24 Основного закона Республики Казахстан закрепляет, что каждый имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии [1].

Каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, а также на социальную защиту от безработицы.

Перечисленные конституционные права на свободный труд, возможность распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности (ст. 24 Конституции РК) получает свою конкретизацию в нормах ТК РК, определяющих порядок трудовых отношений. И это, прежде всего, порядок осуществления права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда.

Из вышеприведенных прав, свобод и обязанностей граждан неизменно выделяются социально-экономические права, которые занимают основное и лидирующее положение в любой квалификации прав, что свидетельствует о важности данной сферы жизни человека. К этим правам относится право на свободу труда, закрепленное в Конституции Республики Казахстан. Данное право предполагает возможность для трудоспособных граждан выбора места работы, вида работы согласно своей квалификации, опыта работы, состояния здоровья. Кроме того, право на свободу труда включает в себя ряд других прав,

исходящих из основного права, таковыми являются: право на необходимые условия труда в соответствии с государственными нормами и стандартами, право на получение вознаграждения по количеству и качеству. Нарушение этих положений, закрепленных в трудовом законодательстве, приводит к наступлению различного рода последствий. Недопустимость нарушения этих норм и является основной задачей по гарантированному обеспечению данных прав и свобод.

Гарантированность конституционных прав есть не что иное, как их обеспечение. Гарантом их обеспечения является Президент Республики Казахстан. Как самостоятельный вид деятельности обеспечение конституционных прав имеет свои разновидности.

Во-первых, оно осуществляется в виде деятельности в различных сферах жизни по развитию экономики, социальных, культурных условий, демократии, по повышению уровня сознательности, духовной культуры и других факторов.

Во-вторых, в виде законодательной деятельности государства по созданию и совершенствованию юридических средств, которые призваны осуществить правомерную реализацию основных прав и свобод. Данная разновидность четко определена в действующем законодательстве, и охватывает несколько отраслей права: трудовое, административное, уголовное, где имеют место нормы, отражающие правовые средства борьбы с нарушениями, связанными с трудовыми правами граждан. Уголовное право предусматривает ответственность за нарушение законодательства о труде, заключающееся в незаконном прекращении трудового договора с работником, неисполнение решения суда о восстановлении на работе, а также иное нарушение трудового законодательства Республики Казахстан, повлекшее причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан и т.д. Данные уголовные правонарушения направлены против конституционного права каждого гражданина на труд, так как это право предполагает возможность каждого гражданина на свободное волеизъявление в области труда и любые действия,

предусмотренные уголовным законодательством, ущемляющие это волеизъявление, считаются незаконными и преследуются в уголовном порядке.

Кроме того, уголовное законодательство предусматривает и другие уголовные правонарушения в области применения наемного труда для отдельных категорий граждан, слабо защищенных на рынке труда. Так, ст. 153 УК Республики Казахстан выделяет уголовную ответственность в случаях необоснованного отказа в заключении трудового договора с несовершеннолетним или необоснованного прекращения с ним трудового договора или необоснованный отказ в заключении трудового договора [41]. Данные категории слабо защищены на рынке труда вследствие своих физиологических особенностей, социально-экономического положения, что непосредственно отражается на общей трудоспособности, которая намного ниже, чем у других категорий наемных работников.

Одним из конституционных прав гражданина и человека является право на получение вознаграждения за труд по количеству и качеству.

Специфическим уголовным правонарушением в области наемного труда, нарушающим конституционное право каждого гражданина на свободу труда, является уголовное правонарушение, направленное на неоднократную задержку выплаты заработной платы в полном объеме и в установленные сроки в связи с использованием денежных средств на иные цели (152 УК РК [41]). Данная норма в качестве самостоятельной была впервые введена в действующем Уголовном кодексе ввиду участившихся в последнее время случаев задержки выплаты заработной платы, так как подобная норма в трудовом законодательстве неэффективна, ввиду малозначительности наказания. Уголовная ответственность за данное уголовное правонарушение – наиболее эффективное средство в борьбе с подобного рода нарушениями, покушающимися на социально-экономические права граждан, такие как право на труд и право собственности.

Другим конституционным правом каждого гражданина выступает его право на безопасные условия труда, заключающиеся

в создании на производстве безопасных и безвредных условий труда. Данное право тесно переплетается с другим основным естественным правом каждого гражданина – правом на жизнь и здоровье, так как в случаях, когда нарушаются условия труда, последствия этих нарушений могут непосредственно отразиться на состоянии здоровья и жизнедеятельности всего организма. Уголовное право предусматривает уголовную ответственность за нарушение правил техники безопасности, промышленной санитарии или иных правил охраны труда (ст. 156 УК РК [41]) в случаях, когда эти нарушения привели к определенным последствиям в виде причинения тяжкого или средней тяжести вреда здоровью, или повлекли причинение смерти человека.

В-третьих, необходима правоприменительная деятельность компетентных правоохранительных органов и общественных организаций, т.е. иными словами, соблюдение и обеспечение законности. По мнению З.О. Ашитова «... законность не только точное соблюдение законов всеми государственными и общественными органами, но и охрана прав и интересов граждан» [134, с.17]. Охрана конституционных прав возникает в случаях их нарушения, появления препятствий на пути их реализации, исполнения, возникновения спора о самом праве. В процессе реализации гражданином своих прав и свобод правонарушения могут возникать на разных этапах его развития, и каждый раз для их устранения будет необходима правоохранительная деятельность компетентных органов. Соответственно охрана (защита) будет возникать неоднократно.

В юридической литературе подчас проводятся различия между охраной прав и их защитой. Охрана прав охватывает меры профилактического характера, которые применяются до нарушения права, защита же связана с мерами, которые используются после совершения правонарушения. Подобный подход не адекватен пониманию всесторонней борьбы с подобного рода нарушениями и направлен на отделение профилактики от охранительных мер, что в итоге может привести к недопониманию поставленного вопроса всеобщей охраны прав гражданина и непосредственно трудовых прав.

Уголовное законодательство содержит большое количество норм, регламентирующих личные и политические права и свободы человека и гражданина.

Глава 3 Уголовного кодекса Республики Казахстан «Уголовные правонарушения против конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина» содержит нормы, охраняющие социально-экономические, политические, личные права и свободы гражданина.

Уголовно-правовая ответственность за нарушение трудовых прав представлена в следующих статьях УК РК: ст.152 «Нарушение законодательства о труде», ст.153 «Нарушение трудового законодательства Республики Казахстан в отношении несовершеннолетних», ст.154 «Воспрепятствование законной деятельности представителей работников», ст.155 «Воспрепятствование организации, проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них», ст.156 «Нарушение правил охраны труда», ст.157 «Принуждение к участию в забастовке или к отказу от участия в забастовке» [41].

Если обратиться к статистическим данным за последние 8 лет о количестве заявлений, поступивших в суд первой инстанции о выплате заработной платы работодателями, то выявится незначительное снижение обращений с 3497 в 2012 году до 3344 в 2019 году. Самое большое количество приходится на 2017 год – 4683 заявлений. Наиболее высокое количество поступивших заявлений о взыскании заработной платы (4683) и доля удовлетворенных (1525) приходится на 2017 год – 37,1%. В целом, за указанный период среднее значение доли удовлетворенных заявлений составляет 31,8%, т.е. удовлетворяется лишь каждое третье заявление о выплате.

Особый интерес вызывает участие прокурора в рассмотрении дел о выплате заработной платы. Так, до 2015 года включительно, прокуроры участвовали почти в 63% судебных заседаний по рассмотрению заявлений о выплате заработной платы. В 2016 году этот показатель достиг лишь 3,7% от всех рассмотренных судами дел, что, основываясь на статистических

данных, не повлияло на количество удовлетворенных судом заявлений (см. Таблицу 2).

	Годы	Поступило	Удовлетворено	Участие прокурора
О выплате заработной платы	2012	3497	1074	2308
	2013	3712	1265	2358
	2014	4293	1418	2720
	2015	4429	1376	2784
	2016	4108	1525	152
	2017	4683	1543	110
	2018	4191	1248	75
	2019	3344	871	119
	2020	3075	618	54

Таблица 2. Количество заявлений, поступивших в суд 1 инстанции с требованиями о выплате заработной платы по Республике Казахстан за 2012-2020 годы

При обращении к уголовной статистике выясняется, что в сравнении с 2015 годом наблюдается снижение количества как зарегистрированных досудебных расследований, так и досудебных расследований, прекращенных по реабилитирующим основаниям и снятых с учета, почти в 2 раза.

На высоком уровне остается количество уголовных правонарушений, прекращенных по реабилитирующим основаниям (за отсутствием события и состава уголовного правонарушения, жалобы по делам частного характера) и в последующем снятых с учета. К примеру, в 2019 году по статье 152 УК РК зарегистрировано в общем 92 уголовных правонарушения. Однако, после регистрации 73% прекращено по реабилитирующим основаниям и в последующем сняты с учета как зарегистрированные. Лишь 27 % уголовных правонарушений осталось в производстве органов досудебного расследования. При этом, только 1 уголовное дело направлено в суд, 6 прекращены по нереабилитирующим основаниям (примирение сторон). Кроме того, направленное дело в суд, также прекращено по нереабилитирующим основаниям. (См. Таблицу 3).

	годы	Нарушение трудового законодательства (ст.152)	Нарушение правил охраны труда (ст.156)
<b>Зарегистрировано</b>	2015	42	844
	2016	10	682
	2017	2	535
	2018	21	509
	2019	25	442
	2020	19	437
<b>Суд</b>	2015	0	38
	2016	0	43
	2017		37
	2018	0	60
	2019	1	24
	2020	6	37
<b>Прекращено по нераблитурующим</b>	2015	2	129
	2016	4	161
	2017	1	185
	2018	0	176
	2019	6	123
	2020	2	122
<b>Прекращено по реаблитурующим</b>	2015	142	2145
	2016	125	2241
	2017	30	1887
	2018	15	1510
	2019	67	1374
	2020	39	1161

Таблица 3. Количество уголовных правонарушений по ст. 152 ч.3 УК за 2015-2020 годы по Республике Казахстан

Уголовное правонарушение в сфере трудовых отношений, предусмотренное ч.3 ст.152 УК РК, относится к проступкам.

Учитывая характер и тяжесть совершенного деяния, в соответствии с ч.2 ст.32 УПК РК, уголовное правонарушение, предусмотренное ч.3 ст. 152 УК РК относится к делам частно-публичного обвинения. Производство по этим делам начинается не иначе как по жалобе потерпевшего и подлежит прекращению за примирением его с подозреваемым, обвиняемым, подсудимым лишь в случаях, предусмотренных статьей 68 УК РК.

Диспозиция ст.152 УК РК бланкетная, в определении конкретного действия она отсылает к ТК РК и другим правовым актам в трудовой сфере.

Родовым объектом уголовных правонарушений против трудовых прав граждан выступают общественные отношения, обеспечивающие и гарантирующие конституционные и иные права и свободы человека и гражданина.

Несколько проблематичным представляется определение объекта уголовного правонарушения.

Непосредственным объектом уголовного правонарушения, связанного с нарушением установленных законом условий оплаты труда, квалифицируемых ч.3 ст.152 УК РК выступает право каждого гражданина на вознаграждение за труд, по количеству и качеству, установленному трудовым договором.

С объектом уголовного правонарушения тесно связано такое понятие как предмет уголовного правонарушения. Эти два понятия сходны, но не тождественны. Предмет уголовного правонарушения – это составная часть объекта уголовного правонарушения – общественного отношения. Предметы уголовного правонарушения не являются общественными отношениями, но они входят в их состав и служат неотъемлемой частью. Таким предметом, связанным с неоднократной задержкой выплаты заработной платы в связи с использованием денежных средств на другие цели, можно определить только наличные и безналичные денежные средства. Вопрос о наличных средствах, как о предмете уголовного правонарушения вполне понятен, так как наличные деньги выдаются через кассу или иные кредитно-расчетные организации или органы, на руки, т.е. лично каждому наемному работнику, и в данном случае наличные деньги являются предметом уголовного правонарушения. Безналичные денежные средства так же являются предметом уголовного правонарушения, т.к. они могут использоваться наряду с другими ценными бумагами и наличными денежными средствами в гражданском обороте.

Следовательно, предметом уголовного правонарушения квалифицируемого ч. 3 ст.152 УК РК, выступают денежные

средства (деньги, ценные бумаги и т.п.), а объектом уголовного правонарушения является право на труд и его условия.

Признаками ч.3 ст. 152 УК Республики Казахстан выступают, во-первых, задержка выплаты заработной платы, заключающаяся в невыплате в срок предусмотренной индивидуальным трудовым договором, коллективным договором всей суммы заработной платы в полном объеме; во-вторых, использование этих денежных средств на иные цели, т.е. не по назначению.

Объективная сторона уголовного правонарушения имеет еще два элемента: преступные последствия и причинную связь. Эти элементы характерны для уголовных правонарушений с материальным составом. Диспозиция же ч.3 ст.152 УК РК обладает только одним этим признаком, соответственно является уголовным правонарушением с формальным составом.

Часть 3 ст.152 УК РК содержит норму, которая характеризуется неоднократной задержкой лицом, выполняющим управленческие функции, выплаты заработной платы. Данная норма впервые была выделена в отдельную часть статьи. Объективная сторона выражена в преступном бездействии относительно объекта, так как заработная плата «задерживается», т.е. действия должностного лица пассивны, а также в преступном действии, поскольку должностное лицо использует денежные средства на иные цели, т.е. активно направляет эти средства на определенные цели.

Объективная сторона данного уголовного правонарушения совершается путем действия и бездействия, причем задержка заработной платы представлена в виде бездействия, а направление денежных средств – в виде действия.

Однако остается проблемным вопрос о неоднократности данного деяния. Согласно диспозиции ч.3 ст.152 УК РК, должностное лицо подлежит уголовной ответственности только после совершения им нескольких таких действий [41].

В ч.1 ст.12 УК РК под неоднократностью уголовных правонарушений признается совершение двух или более деяний, предусмотренных одной и той же статьей или частью статьи Особенной части УК РК [41].

Д.ю.н., профессор С.М. Рахметов пишет, что «неоднократность означает два и более раз в течение года». Значит, если этот субъект совершил в первый раз данное преступление, то он не будет привлечен к уголовной ответственности из-за отсутствия состава преступления, т.е. иначе говоря, законодатель узаконил первое подобного рода преступление. Кроме того, неоднократность в юридической литературе имеет различные толкования. Так, под неоднократной задержкой заработной платы, по мнению С.М. Рахметова, следует считать «не только задержку выплаты заработной платы одному человеку два и более раз, но и задержку выплаты заработной платы по одному разу нескольким лицам» [135, с.478]. Такое мнение присуще и некоторым казахстанским ученым, которые под понятием неоднократности обозначают задержку заработной платы два и более раз в течение года [136, с.365].

С этой позицией следует согласиться, так как необходимо исходить из количественного показателя, беря за основу каждую невыплату отдельному наемному работнику.

При этом количественный показатель по работникам следует отнести к продолжаемому уголовному правонарушению, т.к. объективная сторона выражена рядом одинаковых противоправных деяний, которые охватываются едиными умыслом и целью и не образуют неоднократность.

Виновный, используя денежные средства на иные цели, может не преследовать цель не выплатить заработную плату одному или нескольким работникам, а, допустим, его намерения сводятся к использованию денежных средств определенного размера или суммы не по назначению.

Например, по факту невыплаты заработной платы двум работникам гр.П. и гр.Щ. органом досудебного расследования действия директора гр.У. квалифицированы как неоднократность. При этом, факт невыплаты заработной платы в предыдущих месяцах не выяснялся [137].

В вышеуказанных случаях, органами уголовного преследования признак неоднократности необоснованно

квалифицирован в связи с наличием заявлений двух работников, которым одновременно не выплачена заработная плата.

Иными словами, за основу взят количественный признак в отношении нескольких лиц, а не кратный.

В этих обстоятельствах нивелируется институт административной ответственности, который должен служить преюдицией, нарушается признак равенства всех перед законом.

На наш взгляд, привлечение к уголовной ответственности работодателя, который допустил невыплату двум и более работникам одномесячного заработка, не должно образовывать состав уголовного правонарушения.

Другое дело, если руководитель более двух раз не выплатил заработную плату одному работнику.

**Таким образом, невыплата одномесячного заработка нескольким работникам не подлежит квалификации как неоднократность.**

Хотелось бы отметить, что КоАП РК в ч.1 ст.87 предусматривает административную ответственность за невыплату заработной платы работодателем в полном объеме и в сроки, которые установлены трудовым законодательством Республики Казахстан, а равно неначисление и невыплату пени за период задержки платежа по вине работодателя [46].

При этом, объективная сторона административного правонарушения почти идентична с объективной стороной уголовного проступка, в обоих случаях состав является формальным – считается оконченным вне зависимости от наступления общественно опасных последствий. Особый интерес вызывает отсутствие разграничения между административным и уголовным правонарушением по сумме ущерба. В обоих случаях дело возбуждается независимо от размера невыплаченной заработной платы.

Форма совершения – в административном – невыплата, а в уголовном – неоднократная задержка выплаты в полном объеме и в сроки.

Часть 2 ст.87 КоАП РК предусматривает более строгую ответственность за повторное совершение данного правонарушения в течение года после наложения взыскания.

Именно данное обстоятельство вызывает проблему в разграничении неоднократности, предусмотренной УК РК, от повторности, предусмотренной КоАП РК [46].

В данной части необходимо обратиться к теоретическим изысканиям и историческим аспектам института административной преюдиции.

Так, по мнению ученых, административная преюдиция – это придание уголовно-правовой нормой факту законного и обоснованного применения административного взыскания за проступок значения необходимого предварительного условия признания совершенного после этого деяния (аналогичного по объективной стороне) – преступлением [138].

Ранее УК РК от 16 июля 1997 года предусматривал статью 10-1 «Административная преюдиция», суть которой заключалась в установлении уголовной ответственности за повторное совершение административного правонарушения [139].

Привлечению к уголовной ответственности в обязательном порядке должны были предшествовать неоднократные факты привлечения лица к административной ответственности за то же деяние. Однако с принятием 3 июля 2014 года УК РК, данный институт упразднен.

В настоящее время нормативно административная преюдиция в уголовном законодательстве не закреплена. Но, из логики диспозиции ст.152 ч.1 УК РК следует, что привлечению к уголовной ответственности должны предшествовать факты неоднократных невыплат заработной платы. В то же время, законом не установлено каким образом должны быть выражены факты неоднократной невыплаты заработной платы: систематические жалобы работников, наличие административных правонарушений, предписание прокуроров или госинспекторов труда, или необходимо доказывать неоднократную невыплату путем проведение судебно-бухгалтерских экспертиз.

Отсутствие нормативного закрепления влечет необоснованное досудебное расследование. К примеру, 20.11.2015г. по заявлениям гр.П. и гр.Б. по фактам невыплаты с февраля по май 2014 года заработной платы, начато досудебное

расследование №1531\*\*\*\*\*687 по ст.152 ч.3 УК РК в отношении директора ТОО «Ж-С и Компания». Однако, в ходе изучения дела установлено, что государственным инспектором труда проверки не проводились, административные дела по факту невыплаты заработной платы не возбуждались, к ответственности никто не привлекался. При указанных обстоятельствах, по мнению суда, существенный признак объективной стороны уголовного проступка – «неоднократность» отсутствует.

Таким образом, отсутствует четкое разграничение между административной и уголовной ответственностью. В некоторых случаях, руководители организаций привлекаются к уголовной ответственности за невыплату заработной платы более чем за 4 месяца, иные – к административной.

Нужно отметить, что КоАП РК содержит норму, предусматривающую административную ответственность за повторную невыплату заработной платы в течение одного года с момента последнего факта. Иными словами, невыплата заработной платы по истечению одного года не образует состав административного правонарушения.

В этой связи, необходимо дать нормативное разъяснение по вопросам применения ст.152 ч.3 УК РК, что признак «неоднократности» образуется только при наличии не менее двух разных фактов невыплаты заработной платы, за что работодатель был привлечен к административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных ч.1 ст.87 КоАП РК.

Основным квалифицирующим признаком данного уголовного правонарушения выступает наличие обстоятельства о том, что заработная плата была выплачена **позже установленных сроков**, т.е. задержка. Согласно трудовому законодательству заработная плата выплачивается не реже одного раза в месяц, не позже первой декады следующего месяца, конкретная дата ее выплаты устанавливается индивидуальным трудовым и коллективным договорами (ст.113 ТК РК [36]). Любая задержка заработной платы на любой срок предполагает наличие преступного деяния, но при условии использования денежных средств на иные цели, т.е. если работодатель задерживает

выплату заработной платы в связи с использованием денежных средств на иные цели, то значит в данном случае налицо состав уголовного правонарушения. И, напротив, если работодатель задерживает заработную плату не в связи с использованием этих средств на иные цели, то в данном случае наступает материальная ответственность в рамках трудового права.

Определяющим фактором в преступности деяния выступает мотив уголовного правонарушения. Важным условием применения части 3 ст. 152 УК РК является **полнота выплат**. Преступность деяния сохраняется не только в случае полной невыплаты заработной платы, но и в случаях выплаты заработной платы не в полном объеме. Диспозиция ч.3 ст.152 УК РК не определяет количественный показатель невыплат, но предполагает наличие любого процентного соотношения. С.М. Рахметов указывает, что «выплата аванса считается выплатой заработной платы не в полном объеме» [135, с.223-224]. Однако данное мнение несколько расширяет рамки преступного действия, предполагая наличие состава уголовного правонарушения во всех случаях выплаты аванса. Следовательно, выплата аванса считается преступным посягательством против трудовых прав граждан, что в корне не верно. Аванс, как принято в трудовом законодательстве, в соответствии с правилами выдается как часть заработной платы за частично выполненную работу и в промежутках сроков выплаты заработной платы. Так же аванс может быть выдан «вперед», т.е. без предварительно проработанного определенного срока. В этих случаях целью данной выплаты выступают определенные интересы как работодателя, так и наемного работника (наем жилья, проезд к месту работы, аренда автотранспорта и т.д.). Кроме того, согласно трудового законодательства, заработная плата выплачивается не реже одного раза в месяц, что имеет определенное значение, заключающееся в том, что заработная плата может выплачиваться один, два и более раз в месяц.

Работодатель имеет право по своему усмотрению либо в соответствии с пунктами индивидуального трудового или коллективного договора выплачивать аванс в определенном процентном объеме от заработной платы и в установленные сроки.

Хотелось бы отметить, что данный вид проступка является длящимся уголовным правонарушением.

В теории уголовного права под длящимся уголовным правонарушением понимается действие или бездействие, сопряженное с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой уголовного преследования [140, с.148]. Длящимся данное уголовное правонарушение становится не в результате первоначального акта общественного опасного поведения (действия или бездействия), а в результате последующего бездействия, связанного с невыполнением в течение более или менее значительного времени обязанностей.

Несмотря на актуальность разрешения данного вопроса, в уголовном законе отсутствует определения понятия «длящихся» уголовных правонарушений, что свидетельствует о недооценке законодателем теоретической доктрины.

В конечном счете, пробелы законодательства влекут неоднозначную практику применения, нарушение прав и интересов физических и юридических лиц в части применения института освобождения от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности.

Согласно сведениям КПСиСУ ГП РК в 2019 году в связи с истечением сроков давности прекращено 4 досудебных производства, в 2018 году – 1, в 2016 году – 2, в 2015 году – 2.

К примеру, 08.02.2019 г. районным отделом полиции Ауэзовского района г.Алматы в ЕРДР зарегистрировано заявление гр.К., 30.12.1959 г.р. в отношении гр.Ц. по факту невыплаты заработной платы.

По истечению 20 дней, 01.03.2019 г. досудебное расследование прекращено в порядке ч.4 ст.35 УПК РК, в связи с истечением сроков давности. Однако, в системе ЕУСС отсутствуют сведения о подозреваемом, в отношении которого прекращено досудебное расследование в связи с истечением сроков давности (по нереабилитирующим основаниям) и привлечении его в качестве подозреваемого.

В соответствии с ч.4 ст.35 УПК РК прекращение уголовного дела по основаниям, указанным в пункте 4) не допускается, если лицо, на которое заявитель прямо указывает как на лицо, совершившее уголовное правонарушение (свидетель, имеющий право на защиту), подозреваемый, обвиняемый, против этого возражают. Прекращение уголовного дела влечет за собой одновременно прекращение уголовного преследования.

В то же время в соответствии с п.45 Приказа Генерального Прокурора РК от 19 сентября 2014 года № 89, в случае признания лица подозреваемым, а также прекращения досудебного расследования в связи с истечением сроков давности (п.4 ч. 1 ст.35 УПК РК) заполняется форма Л-2 «Форма на лицо, подозреваемое (обвиняемое) в совершении уголовного правонарушения» [141].

Таким образом, следователем, в нарушении вышеуказанной Инструкции, не выставлена карта формы Л-2, где гр.Ц. не указан в качестве лица, в отношении которого прекращено уголовное дело по нереабилитирующим основаниям.

Более того, из материалов дела следует, что фактически сроки давности по данному факту не истекли, т.к. с момента выявления уголовного проступка прошло лишь 20 дней.

Так, в соответствии с ч.1 ст.71 УК РК лицо освобождается от уголовной ответственности, если со дня совершения уголовного проступка истек один год [41]. Сроки давности исчисляются со дня совершения уголовного правонарушения и до момента вступления приговора суда в законную силу.

Однако, действующим казахстанским законодательством не даны разъяснения, каким днем считается день совершения уголовного проступка в виде неоднократной задержки выплаты заработной платы в полном объеме и в установленные сроки. Практическую значимость имеет время окончания уголовного проступка, т.е. когда правонарушение считается окончанным. Момент не выплаты заработной платы в установленные трудовым договором сроки – является временем начала уголовного проступка, при этом, законодателем не определен момент завершения.

Определение начального момента течения срока давности для длящихся уголовных правонарушений зависит от взгляда на то, когда оно будет оконченным. Одни авторы считают, что в этих случаях уже первые действия (бездействие) образуют состав уголовного правонарушения [142, с.5-6]. Другие же отмечают, что длительность таких уголовных правонарушений образуется не за счет первоначального акта, а за счет последующего бездействия, продолжающегося вплоть до задержания преступника или до отпадения какого-либо из элементов состава [143, с.94].

Следовательно, первыми действиями уголовное правонарушение не исчерпывается. Течение давности, по их мнению, начинается с момента прекращения общественно опасного поведения. Такую рекомендацию порядка течения сроков давности по длящимся преступлениям давало Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 4 марта 1929 г. (в редакции Постановления Пленума от 14 марта 1963 г.) «Об условиях применения давности и амнистии к длящимся и продолжаемым преступлениям» [144]. Однако источник уже устарел и не применяется на территории Республики Казахстан.

В соответствии с п. 4 указанного Постановления «длющееся преступление начинается с момента совершения преступного действия (бездействия) и кончается вследствие действия самого виновного, направленного к прекращению преступления, или наступления событий, препятствующих совершению преступления (например, вмешательство органов власти)» [144].

Учитывая, что в уголовном законе отсутствует определение длящихся уголовных правонарушений, полагаем необходимым обратиться к другим отраслям права, к административному законодательству. Так, примечание к ст.62 КоАП РК в качестве длящегося правонарушения подразумевает правонарушение, которое характеризуется непрерывным осуществлением единого состава определенного деяния, предусмотренного статьей Особенной части, и не завершено к моменту его обнаружения [46].

При указанных обстоятельствах, правонарушение считается оконченным в момент его обнаружения лицом, уполномоченным на привлечение виновного к ответственности. Однако, факт

выявления правонарушения, на наш взгляд, не устраняет объективную сторону правонарушения, т.е. виновный не ограничен действиями по прекращению объективной стороны, допустим, выполнению обязательств по уплате налогов, в нашем случае, заработной платы. Даже в период судебного рассмотрения дела, виновный имеет все возможности выплатить зарплату.

Из нормативных разъяснений Верховного Суда Республики Казахстан о судебной практике по делам о воинских уголовных правонарушениях [145] следует, что дезертирство также относится к длящимся преступлениям и признается оконченным с момента, когда субъект фактически уклонился от воинской службы: оставил расположение воинской части или место службы, либо не явился в часть в установленный срок.

Как длящееся уголовное правонарушение, дезертирство считается прекращенным с момента добровольной явки военнослужащего к месту службы, явки с повинной, его задержания, т.е. прекращения объективной стороны.

В юридической науке ученые выделяют два момента окончания длящегося уголовного правонарушения: юридический и фактический.

Момент юридический подразумевается в совершении деяния, имеющего все признаки соответствующего состава уголовного правонарушения.

Момент фактического окончания связан с прекращением виновным преступных действий, выраженных в следующих формах:

- выплаты заработной платы;
- выявления уголовного правонарушения правоохранительными органами и отсутствия возможности продолжения преступных деяний;
- смерть виновного или потерпевшего [146, с. 236-237].

Таким образом, необходимо указать, что под первым понимается совершение деяния, содержащего состав уголовного правонарушения, под вторым – прекращение осуществления уголовного правонарушения по воле или помимо воли лица, его

совершившего. Так, невыплата заработной платы признается юридически совершенной с момента выполнения деяния, предусмотренного ст.152 УК РК, т.е. невыплата в установленные трудовым договором срок или полном размере, фактически же – с момента выявления проступка, задержания лица, явки с повинной, смерти работника или работодателя или выплаты заработной платы.

С момента фактического совершения проступка необходимо считать течение сроков давности.

Хотелось бы отметить, что в соответствии с ч.4 ст.35 УПК РК для принятия решения о прекращении уголовного дела по основаниям, указанным в пунктах 3), 4), 9), 10) и 11) части первой данной статьи, согласия потерпевшего или его представителя не требуется [147].

В то же время, ч.1 ст.170 УПК РК установила, что по итогам рассмотрения гражданского иска в уголовном деле суд удовлетворяет гражданский иск полностью при вынесении постановления о прекращении производства по делу по основаниям, указанным в пунктах 3), 4) ч.1 ст. 35 УПК РК [147].

При указанных обстоятельствах потерпевшие по досудебному расследованию, которое прекращено за истечением сроков давности, имеют право на заявление гражданского иска, которое, в силу вышеуказанных требований УПК РК, подлежит удовлетворению в полном объеме.

Согласно ч.3 ст.113 ТК РК при невыплате заработной платы работодателем в полном объеме и в сроки, которые установлены трудовым договором, работодатель несет ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан [36].

Работодатель выплачивает работнику задолженность и пеню за период задержки платежа.

Размер пени рассчитывается исходя из официальной ставки рефинансирования Национального Банка Республики Казахстан на день исполнения обязательств по выплате заработной платы и начисляется за каждый просроченный календарный день начиная со следующего дня, когда выплаты должны быть произведены, и заканчивается днем выплаты.

Таким образом, объективная сторона ч.3 ст. 152 УК РК характеризуется бездействием (задержка выплаты заработной платы) и действием (использование денежных средств на иные цели).

Уголовное правонарушение по конструкции считается формальным. Моментом окончания уголовного правонарушения считается направление денежных средств, предназначенных для выплаты заработной платы на иные цели, что влечет задержку выплаты в день, оговоренный коллективным и трудовым договорами, а также иным нормативным актом.

Различием субъективной стороны является мотив – использование денег на иные цели.

При указанных обстоятельствах, органу уголовного преследования необходимо доказать, что работодатель, денежные средства, предназначенные на выплату заработной платы, использовал на иные цели.

Однако, для доказывания указанного обстоятельства необходимо проведение судебно-бухгалтерской экспертизы или аудита деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя на предмет целевого использования денежных средств, предназначенных для выплаты заработной платы.

Следующее, на что хотелось бы обратить внимание в контексте применения уголовной и административной ответственности за правонарушения в сфере труда, – размеры наказаний, установленных КоАП РК и УК РК (См. Таблицу 4).

УК РК в статье 156 предусмотрел уголовную ответственность за нарушение правил техники безопасности, промышленной санитарии или иных правил охраны труда, совершенное лицом, на котором лежали обязанности по организации или обеспечению соблюдения этих правил, повлекшее причинение вреда жизни и здоровью работника.

Так, в 2020 году зарегистрировано 1598 уголовных правонарушений (зарегистрировано + прекращено по реабилитирующим основаниям со снятием с учета), 1161 (73%) прекращено по реабилитирующим основаниям и сняты с учета. Лишь 437 дел осталось в производстве органов досудебного расследования, из которых 8,5% (37) направлено в суд.

Аналогично, в 2019 году зарегистрировано 1816 уголовных правонарушений (зарегистрировано + прекращено по реабилитирующим основаниям со снятием с учета), 1374 (76%) которых прекращены по реабилитирующим основаниям и сняты с учета.

Лишь 442 дела осталось в производстве органов досудебного расследования. При этом 5% (24 дела) от находившихся в производстве или 1% от всех зарегистрированных (вместе с делами, снятыми с учета) направлено в суд, 123 дела прекращено по нереабилитирующим основаниям.

ч.1 ст.87 КоАП РК	ч.2 ст.87 КоАП РК	ч.3 ст.152 УК РК
<ul style="list-style-type: none"> <li>• влекут штраф на должностных лиц в размере 30 МРП,</li> <li>• на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере 60 МРП,</li> <li>• на субъектов среднего предпринимательства – в размере 100 МРП,</li> <li>• на субъектов крупного предпринимательства – в размере 150 МРП</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• влекут штраф на должностных лиц в размере 60 МРП,</li> <li>• на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере 80 МРП,</li> <li>• на субъектов среднего предпринимательства – в размере 150 МРП,</li> <li>• на субъектов крупного предпринимательства – в размере 200 МРП</li> </ul>	наказывается штрафом в размере до 200 МРП
		либо исправительными работами 200 МРП либо привлечением к общественным работам на срок до двухсот часов (1 МРП за 1 час) 200 МРП либо арестом на срок до пятидесяти суток (4 МРП за 1 сутки) 200 МРП с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового

Таблица 4. Размеры наказаний, установленных КоАП РК и УК РК

Аналогично, по ст.156 УК РК в 2018 году зарегистрировано 509 уголовных правонарушений и 1 510 – прекращено по реабилитирующим основаниям со снятием с учета.

Данные сведения позволяют судить, что, в общем, в 2018 году зарегистрировано 2 019 уголовных правонарушений из которых 60 (2,9%) направлено в суд и 176 (8,7%) прекращено по нереабилитирующим основаниям [40] (См. Таблицу 5).

Нарушение правил техники безопасности, промышленной санитарии или иных правил охраны труда, совершенное лицом, на котором лежали обязанности по организации или обеспечению соблюдения этих правил имеет общий родовой объект в виде трудовых правоотношений.

Непосредственные объекты несколько отличны друг от друга. В случае преступного нарушения правил охраны труда непосредственным объектом выступает здоровье. В другом случае - жизнь.

Поэтому, условно можно выделить два состава рассматриваемого уголовного правонарушения: связанное с причинением вреда здоровью и вреда жизни.

Квалифицирующие признаки преступного нарушения правил охраны труда (ст. 156 УК РК) предполагают:

Ст.156 УК	Зарегистрировано	Суд	Прекращено по нереабилитирующим основаниям	Прекращено по реабилитирующим основаниям
2015	844	38	129	2145
2016	682	43	161	2241
2017	535	37	185	1887
2018	509	60	176	1510
2019	442	24	123	1374
2020	437	37	122	1161

Таблица 5. Количество досудебных расследований по фактам нарушения правил охраны труда за 2015-2020 годы

- нарушение правил техники безопасности, промышленной санитарии и иных правил охраны труда, нарушение этих правил,

возможно, при их несоблюдении или халатном отношении к своим обязанностям;

- повлекшие по неосторожности вред здоровью (тяжкий, средней тяжести) или смерть.

Дела об уголовных правонарушениях, за исключением указанных в частях 2 и 3 ст.32 УПК РК, считаются делами публичного обвинения. Уголовное преследование по этим делам осуществляется независимо от подачи жалобы потерпевшим.

Таким образом, уголовные правонарушения, предусмотренные всеми частями ст. 156 УК РК относятся к делам публичного обвинения, по которым уголовное преследование осуществляется независимо от подачи жалобы потерпевшим.

Согласно статистическим сведениям Комитета статистики Министерства национальной экономики Республики Казахстан в 2015 году произошло 2 536 фактов производственного травматизма, в 2016 году – 2 259, в 2017 году – 2 256, в 2018 году - 2 375, в 2019 году – 2 301, в 2020 году – 2 236.

Ведение отчетности осуществляется в соответствии с Приказом Председателя Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан от 30 января 2020 года № 12 «Об утверждении статистических форм общегосударственных статистических наблюдений по статистике здравоохранения и социального обеспечения и инструкций по их заполнению» [148].

Органами уголовного преследования зарегистрировано фактов нарушения охраны труда, повлекшие причинение вреда здоровью и жизни значительно больше: в 2015 году на 453 случая, в 2016 году – 664, в 2017 году – 166.

Однако с 2018 года, наоборот, количество неучтенных в уголовной статистике фактов трудового травматизма составило 356 случаев, в 2019 – 485, в 2020 – 638 (См. Таблицу 6).

Учитывая положение ст.32 УПК РК, которое обязывает органы уголовного преследования начинать досудебное расследование по всем фактам трудового травматизма, а также существенное отличие в статистических данных,

можно заключить о недостатках работы вышеуказанных государственных органов.

КС МНЭ	Человек	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Погибло	229	225	211	215	190	203
	Пострадало	2 307	2 034	2 045	2 160	2111	2033
	Итого:	2 536	2 259	2 256	2 375	2301	2236
КПСиСУ ГП РК	Зарегистрировано	844	682	535	509	442	437
	Прекращено со снятием с учета	2145	2241	1887	1510	1374	1161
	Итого:	2989	2923	2422	2019	1816	1598
Разница		453	664	166	-356	-485	-638

Таблица 6. Количество зарегистрированных фактов нарушения правил охраны труда КС МНЭ и КПСиСУ ГП РК за 2015-2020 годы

Вместе с тем, небольшое количество дел рассмотрено с вынесением приговора: в 2020 году – 28 (6,4% от зарегистрированных), в 2019 году – 24 (4,1%), 2018 – 42 (8,2%), 2017 – 30 (5,6%), 2016 – 28 (4,1%). Таким образом, не более 9% от всех досудебных расследований завершается вынесением приговора.

К проступкам относится уголовное правонарушение в сфере трудовых отношений, предусмотренное ч.1 ст.156 УК РК. К преступлению небольшой тяжести – ч.2 ст.156, к преступлению средней тяжести – ч.3 ст.156 УК РК.

Объективная сторона данного уголовного правонарушения позволяет отнести его к материальным составам. Так, для наступления уголовно-правовой ответственности необходимо наступление общественно-опасных последствий в виде причинения вреда здоровью или смерти потерпевшему.

Диспозиция по ст.156 УК РК является бланкетной, поэтому вначале судебным и следственным органам необходимо уточнить, какие именно правила безопасности были нарушены.

Данное обстоятельство влечет обязательность их установления для правильного разрешения дела. Органам

следствия и суду для доказывания соответствующего противоправного действия необходимо установить действительную причину произошедшего несчастного случая и его истинного виновника, проверяя при этом, на кого была возложена ответственность за соблюдение этих требований.

Под охраной труда понимается система обеспечения безопасности жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-эпидемиологические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия и средства [36].

Безопасность труда это состояние защищенности работников, обеспеченное комплексом мероприятий, исключающих воздействие вредных и (или) опасных производственных факторов на работников в процессе трудовой деятельности (ст.1 ТК РК) [36].

Условием безопасности труда является соответствие трудового процесса и производственной среды требованиям безопасности и охраны труда при выполнении работником трудовых обязанностей. Организация безопасности труда указана в Главе 19 ТК РК.

Объективная сторона уголовного правонарушения характеризуется нарушением установленных в законодательных и нормативных актах правил по охране труда, техники безопасности и производственной санитарии в виде действия и бездействия.

Эти преступные деяния (действие и бездействие) направлены против трудовых прав граждан, посягают на жизнь, здоровье и трудоспособность в процессе трудовой деятельности и сводятся к тому, что наемные работники находятся в опасных условиях.

Действия выражаются в нарушении запрета, установленного правилами по охране труда. Допустим, прорабом дано указание рабочим провести демонтаж перекрытий, которые должны выполняться лишь специальной техникой, в результате чего

произошло обрушение и причинение телесных повреждений рабочим.

Преступное бездействие должностного лица выражается в невыполнении требований по принятию тех или иных мер охраны труда, например, установления предохранительных приспособлений, ограждений, страховочного троса и т.д. Неисполнение или ненадлежащее исполнение предписаний, требований, предусмотренных правилами техники безопасности, производственной санитарии и иных правил охраны труда, подвергают рабочих и служащих опасности, угрожающей их жизни и здоровью.

К примеру, приговором районного суда № 2 Бостандыкского района г.Алматы № 7750-16-00-1/298 от 01.09.2016 г. директор гр.Б и начальник участка гр.У ТОО «ЛСГ» признаны виновными по ч.3 ст.156 УК РК. В качестве объективной стороны суд установил не проведение обучения потерпевшего, не обеспечение документами по безопасному ведению производственного процесса, специальной одеждой, надежными защитными ограждениями, в результате которых наступила смерть работника [149, с.132].

Причинами нарушения правил техники безопасности, в подавляющем большинстве случаев, при анализе происшествий, приведших к производственному травматизму, являются:

- необеспечение безопасных условий труда;
- не проведение обучения работников по безопасности труда;
- отсутствие службы или ответственного лица по охране труда;
- необеспечение средствами индивидуальной и коллективной защиты, специальной одеждой и специальной обувью;
- отсутствие защитных приспособлений;
- неисправность оборудования, техники;
- отсутствие должного освещения, вентиляции;
- отсутствие обязательного инструктажа по технике безопасности;

- отсутствие индивидуальных средств защиты, страховки;
- неисправное сооружение и эксплуатация строительных лесов, подмостей;
- отсутствие необходимых инструментов;
- эксплуатация станков и агрегатов, не отвечающих стандартам ГОСТа.

Важными элементами объективной стороны уголовного правонарушения являются преступное последствие и причинная связь.

В науке уголовного права все составы делятся на две группы: с формальным и материальным составом.

Уголовным правонарушением с материальным составом необходимо наличие, как преступного последствия, так и причинной связи.

В соответствии с этим правилом, уголовные правонарушения, предусмотренные ст.156 УК РК, являются уголовными правонарушениями с материальным составом, т.е. необходимо наступление последствий в виде причинения тяжкого или средней тяжести вреда здоровью, а также смерти человека.

Общественно опасное последствие всегда наступает в уголовных правонарушениях с материальным составом после совершения определенного деяния. В этой связи преступные последствия при рассмотрении данного вопроса играют важную роль, поскольку охватывают целую группу общественных отношений.

Само по себе нарушение техники безопасности, производственной санитарии, либо иных правил охраны труда не образует состава уголовного правонарушения, а должны квалифицироваться как административное, дисциплинарное правонарушение.

Технические причины связаны с недостатком машин, инструментов, оборудования и сырья. Организационные причины связаны с недостатками организации производства работ, технологического процесса производства. В большинстве случаев наступление производственного травматизма

происходит в результате сочетания этих двух видов причин. Поэтому при исследовании обстоятельства несчастного случая на производстве необходимо установить их наличие.

Травматизм как последствие может произойти в результате ряда причин, выяснение которых доступно лицам, обладающим соответствующими знаниями в этой сфере - специалистами и экспертами.

Практика расследования уголовных дел по ст.156 УК РК свидетельствует, что обвинение основано, в большинстве случаев, лишь на заключении государственных трудовых инспекторов.

Так, из изученных 51 досудебных расследований и 64 судебных актов уголовного суда по фактам нарушения правил охраны труда в 94,7% (109 дел) случаях органами уголовного преследования приобщены акты специального расследования трудовых инспекторов, где последними установлена вина работодателя более 60% (от 60 до 100). В остальных случаях (6) акты отсутствуют.

В то же время, наличие акта специального расследования, которым устанавливается вина работодателя, не должно являться основанием привлечения к уголовной ответственности. Так, 27 февраля 2017 года приговором суда № 2 г. Павлодар Павлодарской области гр.Т. признан виновным по ч.4 ст.153 УК РК и осужден к 3 годам ограничения свободы. Аналогично, органами уголовного преследования приобщен акт специального расследования, которым установлена вина работодателя. Однако, вышеуказанный приговор отменен постановлением судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Республики Казахстан № 2пп-36-19 от 30.04.2019 г. в связи с недоказанностью вины гр.Т. [150].

Данный пример наглядно демонстрирует, что, несмотря на заключение государственного трудового инспектора, указывающего на вину работодателя, вина конкретных лиц устанавливается исключительно судом на основании совокупности всех доказательств. При этом, наличие

акта специального расследования, указывающего на вину работодателя, не может оцениваться как исключительное доказательство.

Более того, изучение материалов досудебных расследований показало, что дела, где актом специального расследования указана вина самого работника, прекращаются за отсутствием состава (в суд не направляются). Иными словами, если государственный трудовой инспектор в акте указал на вину самого работника, то органы уголовного преследования не берутся привлекать ответственных лиц к уголовной ответственности.

Вышеуказанный анализ позволяет сделать вывод, что основой обвинения органов уголовного преследования является акт специального расследования государственных трудовых инспекторов, чем нарушают основополагающий принцип уголовного процесса - никакие доказательства не имеют заранее установленной силы (ч.2 ст.25 УПК РК).

Вместе с тем, органы уголовного преследования в ходе досудебного расследования ограничиваются лишь приобщением к материалам дела акта Н-1 без самостоятельного установления виновных в происшествии лиц; не производят допрос руководителей и работников; выемку документации, личных дел работников, инструкций и норм, регулирующих деятельность организаций; не проводят тщательный осмотр места происшествия, не изучается техническая литература, то есть процессуальные решения принимаются без анализа объективных данных. Основным упущением является неустановление прямой связи между деянием (действием или бездействием) виновного (должностного лица работодателя) с наступившими последствиями в виде причинения травм работнику.

Более того, в соответствии с ч.1 ст.117 УПК РК, признав необходимым назначение исследования специалистом, орган, ведущий уголовный процесс выносит об этом постановление. После производства необходимых исследований специалист от своего имени составляет письменное заключение и удостоверяет

его своей подписью. Таким образом, акт трудового инспектора может быть признан заключением специалиста и признан доказательством лишь после соблюдения вышеуказанных требований.

Так, по досудебному расследованию в отношении директора ТОО «ПРМЗ» гр.А дознавателем приобщен акт специального расследования, которым указана вина гр.А. При этом, сам государственный трудовой инспектор не привлечен в уголовный процесс в качестве специалиста, постановление о назначении исследования не выносилось, права и обязанности не разъяснялись [151].

Государственные трудовые инспектора осуществляют проверку по несчастному случаю согласно ведомственным должностным инструкциям [152, с.17] до начала досудебного расследования и не в качестве специалистов в соответствии с требованиями УПК РК. Как результат, акт не может быть признан заключением специалиста.

Более того, государственный трудовой инспектор не обладает полномочиями по установлению степени вины того или иного лица в нарушении правил охраны труда. Согласно ст.11 УПК РК правосудие по уголовным делам в Республике Казахстан осуществляется только судом. Никто не может быть признан виновным в совершении уголовного правонарушения, а также подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда.

Однако государственные трудовые инспектора в акте специального расследования устанавливают степень вины работника и работодателя, что представляется недопустимым. К примеру, актом специального расследования получения производственной травмы гр.Б. в ТОО «МВ» трудовым инспектором Управления труда Павлодарской области установлена степень вины работодателя 85% [153].

Более того, согласно ч.7 ст.117 УПК РК заключение специалиста не является обязательным для органа, ведущего уголовный процесс, однако его несогласие с заключением должно быть мотивировано [147].

В этой связи, необходимо указать органам уголовного преследования:

1. В случае возникновения необходимости получения исследования специалиста – государственного инспектора труда, строго соблюдать требование ст.117 УПК РК о порядке назначения исследования.

2. Заключение специалиста не является обязательным для органа, ведущего уголовный процесс – виновность уголовного правонарушения может быть выражена только в форме неосторожности в виде легкомыслия или небрежности.

Субъективная сторона данного вида устанавливается исключительно судом в совокупности всех доказательств.

Так, подлежит привлечению к ответственности лицо, которое не предвидело возможность наступления вредного последствия, при этом оно должно было и могло предвидеть наступление этих последствий или предвидело их наступление, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение [154, с.148].

Если же правила техники безопасности или иные правила охраны труда нарушаются умышленно, и виновный столь же умышленно относится к наступившим последствиям, то квалификация меняется: содеянное будет рассматриваться уже как уголовное правонарушение против жизни или здоровья потерпевших, по совокупности ст.99 и ст.156 УК РК [140, с.125].

Субъект уголовного правонарушения, по мнению большинства ученых, является специальный, т.е. лицо, на которое были возложены обязанности по соблюдению правил техники безопасности, промышленной санитарии или иных правил охраны труда [136, с.371].

Так, согласно действующему уголовному законодательству и практики уголовного судопроизводства, субъектом уголовного правонарушения является лишь физическое лицо. При этом, весь ущерб причиненный жизни и здоровью работника в денежном эквиваленте взыскивается с виновного лица.

Как ранее отмечалось, нарушению безопасности труда сопутствует множество факторов: применение устаревшей

технологии, эксплуатация изношенного или отсутствие необходимого оборудования, отсутствие обучения по технике безопасности, использование самодельных, кустарных приспособлений и т.д.

К указанным обстоятельствам необходимо добавить человеческий фактор: халатность, недобросовестность, незнание, невежество, ошибки работников, а также руководителей нескольких уровней: директор, заместитель директора, мастер или бригадир, проектировщик, снабженец, контролер и т.д.

В указанной ситуации представляется сложным установить вину одного конкретного физического лица, т.к. она обусловлена всеми вышеуказанными факторами. Справедливо отмечено, что в действиях каждого из них, в той или иной ситуации можно усмотреть нарушение правил охраны труда [155, с.28].

В основе всех фактов производственного травматизма преследуется лишь одна цель – извлечение выгоды для организации – работодателя. Весь производственный процесс направлен исключительно на получение материальной прибыли организации.

В результате получается парадоксальная ситуация, от некачественной организации безопасности труда работодателя (организации) в целях извлечения выгоды работодателем (организации) страдают два работника – физических лица: пострадавший и подозреваемый. При этом, оба лица, в большинстве случаев, являются наемными.

В силу ст.156 УК РК, где субъектом уголовного правонарушения является физическое лицо, на которого возложены обязанности по организации или обеспечению соблюдения правил охраны труда, сама организация, а также учредитель (собственник) в рамках уголовного судопроизводства не несет никаких взысканий.

В частности, материальный ущерб за причинение вреда жизни и здоровью, моральный вред, расходы по лечению и т.д. взыскиваются исключительно с физического лица, как виновного, что, на наш взгляд, представляется необоснованным.

Несколько лет назад в юридической науке стран постсоветского пространства, в т.ч. Казахстана, активно обсуждался вопрос введения института уголовной ответственности юридических лиц, который активно применяется в странах Западной Европы, в т.ч. за нарушение правил охраны труда.

Основанием уголовной ответственности юридического лица предлагается считать совершение физическим лицом деяния, содержащего признаки состава уголовного правонарушения, предусмотренного уголовным законом, когда оно было совершено в корыстных или иных интересах юридического лица [156, с.37-38]. Таким образом, в вопросе привлечения юридического лица к уголовной ответственности все сводится к тому, что в данном составе физическое лицо должно действовать в интересах юридического лица [157]. Однако концепция не была одобрена.

В качестве выхода из сложившейся ситуации видится использование механизма гражданского иска в уголовном процессе. Так, ст.167 УПК РК предусматривает предъявление гражданского иска не только к подозреваемому, обвиняемому, подсудимому, но и к лицам, несущим материальную ответственность, за его действия или действия невменяемого. Из указанного следует, что в рамках уголовного преследования должностного лица работодателя, гражданский иск может быть заявлен и к работодателю (юридическому лицу).

Согласно статистическим данным, суммы гражданских исков, заявленных в суде, которые предъявляются виновному, являются значительными (См. Таблицу 7). В предлагаемом варианте, иски о возмещении материального вреда и иных расходов, будут взыскиваться с юридического лица.

Год	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Сумма	46 290 000	7 590 690	15 130 000	6 601 265	8 256 370	17 029 880

Таблица 7. Суммы гражданских исков, заявленных в суде за 2015-2020 годы

Учитывая, что, как потерпевший, так и виновный в нарушении правил охраны труда, действовали исключительно в интересах юридического лица (работодателя), предлагается ввести практику (направить указание) о предъявлении гражданского иска к последнему (работодателю), а не виновному физическому лицу.

Болеетого, законодательством предусматривается назначение социальных пособий по временной нетрудоспособности [158, с.296]. Так, ст.133 ТК РК обязывает работодателя за счет своих средств выплачивать работникам социальное пособие по временной нетрудоспособности, подтвержденные листами, выданными органом здравоохранения.

Исключение составляют следующие случаи:

1) работнику, временная нетрудоспособность которого наступила вследствие производственных травм, полученных при совершении им уголовного правонарушения, в случае установления виновности вступившим в законную силу приговором суда;

2) за время принудительного лечения работника по определению суда (кроме психически больных);

3) за время нахождения работника под арестом и за время судебно-медицинской экспертизы в случае установления его виновности вступившим в законную силу приговором или постановлением суда;

4) при временной нетрудоспособности работника от заболеваний или производственных травм, наступивших вследствие употребления алкоголя, наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров;

5) за дни временной нетрудоспособности, приходящиеся на оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск, на отпуск без сохранения заработной платы; на отпуск без сохранения заработной платы по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет.

Размеры социального пособия по временной нетрудоспособности определяются Правительством Республики

Казахстан, порядок назначения и выплаты – уполномоченным государственным органом по труду.

Таким образом, при рассмотрении материалов досудебной проверки рассматриваемой категории, помимо взыскания прямого ущерба, необходимо инициировать вопрос о взыскании с работодателя социального пособия по временной нетрудоспособности.

Выводы:

**Первый.** В результате изучения судебно-следственной практики по делам об уголовных правонарушениях в сфере труда выявлены недостатки уголовного и административного законодательства:

- диспозиция ч.3 ст.152 УК РК не определяет кратности, сроков и размера невыплаченной заработной платы, что представляет определенную трудность его разграничения от административного правонарушения.

В этой связи, необходимо нормативно закрепить, что уголовным правонарушением считается невыплата заработной платы более двух раз, что признается неоднократно;

- привлечение к административной ответственности за невыплату заработной платы не влияет на состав уголовного правонарушения, т.е. административная преюдиция отсутствует. Сам факт невыплаты заработной платы является основанием для уголовной ответственности и не зависит от его размера. Единовременная невыплата заработной платы двум и более лицам не должна образовывать уголовного наказуемого деяния;

- административная ответственность влечет больше экономических последствий, нежели уголовная. В этой связи одним из вариантов предлагается декриминализовать ч.3 ст.152 УК РК, одновременно усилив административную ответственность юридических и физических лиц за невыплату заработной платы.

**Второй.** Выявлены проблемы правоприменения норм об ответственности за нарушения трудового законодательства:

- латентность ч.3 ст.152 УК РК, т.к. значительное количество жалоб о выплате заработной платы подаются в уполномоченные органы (инспекции труда, в суд, в прокуратуру). Также этот факт подтверждается существенными различиями в статистической отчетности уполномоченных органов;

- требование диспозиции рассматриваемой статьи о необходимости доказывания нецелевого использования денежных средств, предназначенных для выплаты заработной платы, позволяет на законных основаниях вмешиваться в деятельность субъектов предпринимательства, проверяя их финансовую деятельность;

- уголовное преследование за невыплату заработной платы не влечет негативных последствий для виновных лиц (дело не заканчивается назначением и исполнением наказаний, процессуальные издержки практически отсутствуют), что создает благоприятные условия для злоупотребления правом на примирение сторон;

- большую сложность в расследовании уголовных правонарушений рассматриваемой категории представляет доказывание причинной связи между деянием (действием или бездействием) виновного лица и наступившими последствиями (производственной травмой);

- основой обвинения органов уголовного преследования в большинстве случаев выступает акт специального расследования государственных трудовых инспекторов, что иногда влечет нарушение основополагающих принципов и прав участников. Указанные органы не дают юридическую оценку совершенному деянию самостоятельно, а полагаются на мнение специалистов в сфере труда. Однако, ввиду того, что государственные инспекции труда в настоящее время подотчетны местным исполнительным органам, встречаются случаи, когда для улучшения статистики по производственному травматизму, некоторые факты укрываются.

Полагаем, что заключение специалиста не является обязательным для органа, ведущего уголовный процесс, – виновность лиц должна устанавливаться исключительно в совокупности всех доказательств.

**Третий.** Предлагается ввести практику (направить указание) о предъявлении гражданского иска (в процессе уголовного судопроизводства) к юридическому лицу (работодателю), а не виновному физическому лицу, т.к. потерпевший и виновный уголовных правонарушений о нарушении правил охраны труда, действовали исключительно в интересах юридического лица.

### **3.2 Поддержание государственного обвинения по уголовным делам о нарушениях трудового законодательства и правил охраны труда**

Производство в суде первой инстанции является центральной стадией уголовного процесса. Именно на этом этапе отправляется правосудие и принимается окончательное процессуальное решение по уголовному делу, устанавливается виновность или невиновность конкретного лица в совершении инкриминируемого уголовного правонарушения.

При отправлении правосудия немаловажная роль отведена прокурору, поддерживающему государственное обвинение.

Одной из задач государственного обвинения является обеспечение вынесения законного, обоснованного и справедливого итогового судебного решения по уголовному делу.

Прокурор обязан принять все предусмотренные законом меры для всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств, необходимых и достаточных для правильного разрешения дела [147] (1 ст.24 УПК РК).

Выяснению по делу подлежат обстоятельства, как уличающие, так и оправдывающие подсудимого, а также смягчающие и отягчающие ответственность и наказание. Поэтому, независимо от того, идет ли исследование доказательств на пользу обвинению или защите, государственный обвинитель должен быть объективен в их оценке.

Всоответствии с частью 7 ст.337 УПК РК при не подтверждении вины подсудимого в предъявленном обвинении, прокурор

должен отказаться от обвинения полностью или частично [147].

При исследовании вопроса поддержания государственного обвинения по уголовным делам о нарушениях трудового законодательства и правил охраны труда были изучены нормативно-правовая база и судебная практика по делам указанной категории за 2019 год.

Следует отметить, что в 2019 году судам первой инстанции были преданы лица, обвиняемые в совершении уголовных правонарушений, предусмотренных ст.156 УК РК – нарушение правил охраны труда.

От общего числа – 90% дел связаны с гибелью работников на производстве, 10% – с получением различных травм, причинивших средней тяжести вред здоровью.

По уголовным проступкам, как правило, уголовное преследование в суде заканчивается прекращением дел по нереабилитирующим основаниям – примирением сторон.

Только по одному делу состоялся обвинительный приговор.

Вследствие допущенных нарушений на досудебной стадии уголовного процесса 1 уголовное дело дважды в течение года возвращалось прокурору.

По 16 делам, рассмотренным по существу судами были постановлены обвинительные приговоры, из них 6 – оконченные заключением процессуального соглашения.

Фактов оправдания и прекращения дел по реабилитирующим основаниям, отказа государственного обвинителя от обвинения в судах республики не имеется.

Прежде чем приступить к вопросам поддержания обвинения, важно помнить следующие правила: \_

- уголовные правонарушения, связанные с нарушением правил охраны труда – неосторожные уголовные правонарушения;

- неосторожные деяния становятся преступными, когда присутствует причинная связь между бездействием и наступившими последствиями;

- бездействие – это особая негативная форма неисполнения функциональных обязанностей (либо их части);

- наступившие последствия – вред здоровью средней тяжести, тяжкий вред здоровью, смерть 1 человека, смерть двух и более лиц (по диспозиции ст.156 УК РК);

- причинная связь – это следствие между бездействием и последствиями;

- каждое уголовно-правовое событие рассматривается исключительно дифференцировано и без элементов аналогии;

- признание вины – не является доказательством;

- акт государственного инспектора по труду (даже при наличии 100% степени вины работодателя) – не является бесспорным доказательством.

Для обеспечения качественного поддержания государственного обвинения по делам о нарушениях трудовых правоотношений выработан ряд советов прокурору.

Во-первых, как и по любому другому делу, государственному обвинителю необходимо знать материалы уголовного дела, уметь правильно сгруппировать доказательства и выработать тактику их представления суду.

Во-вторых, изучить нормативную правовую базу касательно данного вопроса, начинать необходимо с норм Конституции Республики Казахстан, ТК РК и ряда подзаконных актов.

Для квалификации деяний по ст.156 УК РК одним из условий является получение вреда здоровью или наступление смерти на производстве и в соответствии с ТК РК отнесем эти факты к несчастным случаям на производстве (пп.27 п.1 ст.1).

Для возбуждения уголовного дела достаточно сообщения о несчастном случае на производстве, поскольку деяния по статье 156 УК РК относятся к делам публичного обвинения (ч.6 ст.32 УПК РК).

В течение двадцати четырех часов с момента получения заключения о степени тяжести производственной травмы назначается расследование. В состав комиссии обычно входят руководитель организации или его заместитель, руководитель службы безопасности и представитель работников. Данное расследование проводится по травмам незначительного характера.

Частью 3 ст.188 ТК РК предусмотрены случаи проведения специального расследования, возглавляемого государственным инспектором труда.

Расследование или специальное расследование завершается актом.

Обстоятельства и причины несчастного случая, связанного с трудовой деятельностью, связь несчастного случая с производственной деятельностью работодателя, пребывание пострадавшего на месте происшествия при исполнении им трудовых обязанностей – все это должно выясняться комиссией по расследованию несчастного случая.

По результатам рассмотрения комиссия квалифицирует несчастный случай, как:

- связанный с трудовой деятельностью;
- не связанный с трудовой деятельностью.

Помимо этого необходимо определит круг лиц, допустивших нарушения требований безопасности и охраны труда, и меры по устранению причин и предупреждению несчастных случаев, связанных с трудовой деятельностью.

При определении вины работодателя, акт расследования или специального расследования, наряду с другими доказательствами, ложится в основу обвинения.

По итогам судебного следствия акт специального расследования должен приниматься как бесспорное доказательство только после исследования других доказательств.

К таковым относятся показания подсудимого, потерпевшего или его представителя, акты экспертиз и другие. И только в их совокупности дается оценка данному документу.

Отметим, что только по одному уголовному делу, вследствие несогласия представителем потерпевшей стороны с выводами акта специального расследования, в последний были внесены изменения и дополнения.

Так, по первоначальному акту была установлена степень вины работодателя – 70%, вины работника - 30%.

Однако, в ходе досудебного расследования показаниями подозреваемых, свидетелей, протоколом осмотра сотового

телефона (исходящих и входящих звонков), заключением судебно-медицинской экспертизы были установлены факты 100% виновности работодателя.

В этой связи, государственным инспектором труда в ходе досудебного расследования в первоначальный акт были внесены изменения и дополнения с установлением 100% вины работодателя.

Повторный акт был принят судом как доказательство виновности привлеченных к уголовной ответственности лиц.

Нарушения правил охраны труда во всех случаях связаны с несоблюдением техники безопасности в цеху, на производстве.

К примеру, несоблюдение Правил охраны труда и техники безопасности при эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения в мае 2019 года на одном из предприятий г.Петропавловска привело к гибели 4 работников.

Нарушения заключались в том, что механик (ответственное лицо) не организовал проверку воздушной среды канализационной насосной станции с применением газоанализатора перед допуском работников к выполнению ремонтных работ и не обеспечил работников средствами индивидуальной защиты (противогазами).

Вина руководителя заключалась в том, что он не провел инструктаж и не проверил, как наличие, так и рабочее состояние средств индивидуальной защиты, не оформил наряд-допуск на проведение демонтажа канализационной насосной станции, тем самым не ознакомил работников с видами опасных работ.

Для определения причастных к нарушениям правил охраны труда должны быть изучены и в дальнейшем в судебном заседании исследованы приказы о принятии и (или) назначении на должность работников, их должностные инструкции.

Порядок заполнения и выдачи наряда-допуска предусматривается в Правилах охраны труда и техники безопасности (принимаются и утверждаются каждым органом отдельно).

Степень тяжести вреда здоровью устанавливается судебно-медицинской экспертизой, подлежащей исследованию в

судебном заседании с производством (при необходимости) допроса судебно-медицинского эксперта для разъяснения выводов экспертизы.

В случае заполнения документации рукописным текстом по делу может быть назначена судебно-почерковедческая экспертиза, устанавливающая принадлежность почерка и подписи конкретным лицам.

По вышеуказанному примеру для определения соответствия характеристик средств индивидуальной защиты требованиям Международных стандартов, технических условий и другим нормативным документам назначена судебно-товароведческая экспертиза.

Установлено, что противогазы, имеющиеся на предприятии, были с истекшим сроком годности.

Для установления последствий использования средств индивидуальной защиты с истекшим сроком годности целесообразно после исследования актов экспертиз, в судебном заседании допросить специалистов и эксперта.

Переходя к показаниям допрашиваемых в судебном заседании лиц, как одному из основных доказательств, полагаем целесообразным в начале судебного следствия определить порядок их допроса.

В идеале первым следует допросить подсудимого (подсудимых). Но нередко случаи отказа их от дачи показаний или заявление ходатайства о допросе после потерпевших и свидетелей.

В таком случае можно использовать один из методов шахматного допроса (допрос, при котором допрашиваемый попутно ставит вопросы другим лицам по одним и тем же фактам и обстоятельствам, исследуемым в данный момент в основном допросе) – задавать уточняющие вопросы после или во время допроса потерпевших, свидетелей, экспертов, специалистов.

Цель такого допроса – получить опровержение показаний допрашиваемого по какому-либо факту показаниями других лиц непосредственно в судебном заседании.

Для получения достоверных показаний государственному обвинителю следует выработать тактику допроса.

В любом случае всегда необходимо учитывать отношение подсудимого к предъявленному обвинению. По данному вопросу в юридической литературе, в частности Н.И. Порубов, выделяет пять типичных ситуаций:

1) полное признание вины, чистосердечное и объективное повествование о содеянном, что соответствует собранным по делу материалам;

2) полное признание вины, но показания содержат сведения, противоречащие материалам дела;

3) частичное признание вины с наличием в показаниях сведений, противоречащих материалам дела;

4) непризнание вины с объяснением причины этого;

5) непризнание вины и отказ от дачи показаний [159, с.128].

К любому признанию вины нужно относиться сомнительно, поскольку подсудимый может принижать свою степень ответственности. Более того, на стадии досудебного расследования данный факт немного расслабляет следователя и есть вероятность упущения важных доказательств, как уличающих, так и оправдывающих подозреваемого.

Принимая позицию признания вины на досудебной стадии, в суде подсудимый, учитывая материалы уголовного дела после ознакомления с ними, может избрать другую тактику – не признавать вину и опровергать свою причастность. В таких случаях требуется детализация показаний, сопоставление их с другими доказательствами по делу.

Вторым способом уличения подозреваемого во лжи будет служить повторный допрос [160], в ходе которого он будет стараться вспоминать не то, что он совершил, а то, что говорил раньше.

Установленная противоречивость может указывать на ложность показаний. Детализация показаний при таком допросе даст возможность выявить несоответствия с первоначальным допросом.

В судебном следствии изобличать подсудимого, не признающего себя виновным, можно с помощью других доказательств.

Допустимо предъявлять доказательства двумя способами: от наименее значимых к более значимым и наоборот.

По делам анализируемой категории таковыми доказательствами могут служить должностная инструкция, протокол осмотра места происшествия, акт расследования или специального расследования, заключения экспертиз, показания потерпевших или их представителей, свидетелей.

Детализация допроса подсудимого заключается в выяснении хронологии событий до, во время и после произошедшего события (несчастливого случая на производстве), кто находился рядом, что делал, как вели себя другие работники и т.д., где находился пострадавший, как и вследствие чего произошло событие, какие работы должны были быть выполнены в этот день, производился ли инструктаж работников, кем должен был производиться инструктаж, кто и каким образом дает поручения работникам на выполнение работ, кто выписывает наряд-допуск, кто отвечает за технику безопасности и т.д. Это минимум вопросов, подлежащих выяснению не только у подсудимого, но и у других участников процесса (потерпевшего, свидетелей).

Допрос государственного инспектора труда производится по результатам проведенного специального расследования.

Можно выяснять и вопросы проведения других проверок соблюдения трудового законодательства на предприятии на предмет сдачи аттестации работниками, отвечающими за технику безопасности.

Предметом допроса экспертов является разъяснение или уточнение данного им заключения. Допрос эксперта производится в случае возникшей необходимости. И лучше всего его производить до производства повторной или дополнительной экспертизы, если возникает такая необходимость.

Вопросы эксперту ставятся для разъяснения терминологии, отдельных формулировок, уточнения компетенции эксперта,

использованный им метод исследования, объяснения расхождений (при их наличии) между объемом поставленных вопросов и выводами эксперта, выяснения противоречий между заключением эксперта и другими доказательствами по делу.

Указанные доказательства должны быть проанализированы государственным обвинителем и сопоставлены между собой, использованы в судебной речи в прениях.

Практика назначения наказания по делам исследуемой категории показала, что основная часть (87%) привлеченных к уголовной ответственности лиц осуждена к ограничению свободы, одно лицо или 4,3% - к штрафу, 2 лица к лишению свободы – 8,7%.

Государственному обвинителю при предложении меры наказания важно помнить, что уголовные правонарушения по анализируемой категории дел относятся к неосторожным, вследствие чего относятся к уголовным правонарушениям небольшой и средней тяжести. В этой связи, есть необходимость неукоснительного соблюдения требований ст.55 УК РК.

В ходе анализа санкций ст.156 УК РК вопросов по основным видам наказания не возникло. Вместе с тем, заслуживает внимания несоразмерность дополнительного вида наказания в виде «лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной должностью» по частям 2, 3, и 4 ст.156 УК РК.

Так, срок дополнительного наказания законодателем установлен одинаково – до 3 лет, как за уголовный проступок, так и преступления.

Более того, при назначении наказания за преступления у суда имеется альтернатива назначать дополнительное наказание или не назначать. В то время, как за уголовный проступок этот вид наказания является императивным. Отсутствует градация по соразмерности максимального срока дополнительного наказания.

Изучение санкций аналогичной нормы в УК Российской Федерации (ст.143 УК) показало, что за менее тяжкое

преступление дополнительный вид наказания назначается до 1 года (часть 1), за более тяжкие – до 3 лет (части 2, 3). Также во всех случаях имеется альтернатива «или без такового» [161].

Изучение вопросов государственного обвинения по уголовным делам о нарушениях трудового законодательства и правил охраны труда позволяет сделать некоторые выводы.

**Первый.** Для обеспечения качественного поддержания государственного обвинения по делам о нарушениях трудовых правоотношений рекомендуется разработать методические рекомендации либо справочное пособие для прокуроров по данному вопросу.

**Второй.** На законодательном уровне в целях назначения справедливого дополнительного наказания, соразмерного с уголовным правонарушением, предлагается внести изменения и дополнения в санкцию части 2 ст.156 УК РК со снижением дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью сроком до 2 лет или без такового.

## **4 Меры по совершенствованию государственно-правового механизма охраны и защиты трудовых прав граждан Республики Казахстан**

### **4.1 Меры по совершенствованию прокурорского надзора в сфере защиты трудовых прав граждан**

Трудовые права являются одними из основных конституционных прав граждан, в которых воплощено желание и потребность каждого человека трудиться.

Недопустимость нарушения этих норм является основной задачей государства по гарантированному обеспечению трудовых прав.

Осуществление данной задачи возможно путем построения такой правовой системы, составной частью которой будут права человека, в том числе и трудовые. Права человека (трудовые) должны стать реальностью на всех уровнях регламентирующей деятельности государства, то есть в законах, актах исполнительной власти, судебных решениях.

Обращения граждан являются средством обратной связи между государством и обществом, действенным инструментом реализации прав и свобод граждан. Также они являются показателем степени нарушения прав граждан.

Как уже отмечалось выше, растет количество обращений в государственные инспекции труда.

Основную массу этих обращений (96%: 124 903 из 129 709 обращений) составляют обращения по вопросам трудовых отношений.

Вместе с тем, граждане продолжают во многих случаях выбирать прокуратуру, даже несмотря на то, что с момента обретения независимости государством проделана большая работа по повышению имиджа судебной власти.

Обращаясь в прокуратуру, люди надеются найти более короткий и «эффективный» путь решения проблем или конфликтов, с которыми они столкнулись в жизни, в этой связи

в органы прокуратуры продолжают поступать многочисленные обращения граждан.

Статистические данные о поступивших в органы прокуратуры обращениях по вопросам охраны и защиты трудовых прав за 2016-2019 годы показывают, что каждое девятое обращение по вопросам надзора за законностью в социально-экономической сфере связано с нарушением трудового законодательства (физ. лица: в 2016 году уд. вес – 12,9%, в 2017 году уд. вес – 10,4%, в 2018 году уд. вес – 9,8%, в 2019 году уд. вес – 11%; юр. лица: в 2016 году уд. вес – 13,4%, в 2017 году уд. вес – 10,8%, в 2018 году уд. вес – 10,1%, в 2019 году уд. вес – 11,4%).

В целом, количество указанных обращений, поступивших в прокуратуру за 2016-2019 годы снизилось в два раза (57% физ. лица: с 11 466 до 4 958 обращений, 58% юр. лица: с 464 до 189 обращений). Однако за последний год данная тенденция изменилась, в 2019 году произошел небольшой рост на 1,2% обращений физических лиц (с 4 899 до 4 958 обращений).

Основная часть (75%) поступивших обращений по вопросам нарушения трудового законодательства пересылается в другие органы.

Количество рассмотренных обращений прокурорами с каждым годом уменьшается, при этом по сравнению с 2016 годом количество обращений физических лиц снизилось почти в пять раз (физ. лица: с 2 581 до 562 обращений), а юридических лиц в четыре раза (юр. лица: с 172 до 40 обращений). В основном по ним даются разъяснения (68%).

Практически никаких мер (0,2%) по поступившим обращениям прокурорами не принимается (физ. лица: в 2016 г. - 62 меры на 11 466 обращений, в 2017 г. – 6 мер на 6 282 обращения, в 2018 г. – 7 мер на 4 899 обращения, в 2019 г. – 4 меры на 4 958 обращения; юр. лица: в 2016 г. - 4 меры на 464 обращений, в 2017 г. – 2 меры на 208 обращений, в 2018 г. – не принято мер по 192 обращениям, в 2019 г. – 4 меры на 189 обращений):

на 32 603 обращения внесено:

- 15 протестов (в 2016 г. – 9, в 2017 г. – 3, в 2018 году – 3);
- 67 представлений (в 2016 г. – 45, в 2017 году – 10, в 2018 году – 4, в 2019 году – 8);
- 14 предписаний (в 2016 г. – 14);
- 3 постановления о возбуждении административного производства (в 2016 г. – 3);
- не вынесено ни одного из постановлений о возбуждении дисциплинарного производства или материала досудебной проверки.

Основную массу обращений, связанных с нарушением трудового законодательства составляют жалобы, поступившие в прокуратуры гг. Алматы и Нур-Султан, Акмолинской, Восточно-Казахстанской, Карагандинской и Туркестанской области.

Количество обращений физических лиц по вопросам надзора за законностью исполнительного производства о взыскании заработной платы за период с 2015-2019 годы, поступивших в органы прокуратуры, также снизилось в 2,3 раза (со 124 до 54). От юридических лиц всего за анализируемый период поступило 12 обращений.

При этом, основная часть обращений также пересылается в другие органы. Так, если в 2016 году было перенаправлено каждое пятое обращение (21%), то с 2018 года перенаправляется почти каждое второе обращение (48%).

Прокурорами рассматривается только половина поступивших обращений (45%) указанной категории.

Количество рассмотренных прокурорами обращений физических лиц по вопросам надзора за законностью исполнительного производства о взыскании заработной платы уменьшилось в два раза (с 56 до 26).

Удельный вес удовлетворенных обращений предельно мал (физ. лица: в 2016 году уд. вес – 5%, в 2017 году уд. вес – 5%, в 2018 году уд. вес – 2%, в 2019 году уд. вес – 2%).

Третья часть (33%) решений рассмотренных обращений это разъяснения (физ. лица: в 2016 году уд. вес – 28%, в 2017 году уд. вес – 36%, в 2018 году уд. вес – 30%, в 2019 году уд. вес – 37%).

За период с 2017-2019 годы никаких мер по поступившим обращениям прокурорами не принято (только в 2016 г. - 5 мер на 124 обращения: 1 – протест, 4 - представления).

Несмотря на снижение числа поступивших обращений в прокуратуры гг. Алматы и Нур-Султан, Акмолинской и Павлодарской областей, надзор за законностью исполнительного производства о взыскании заработной платы остается актуальным.

Поступившие в органы прокуратуры обращения физических лиц по вопросам надзора судебных актов по гражданским делам в основном связаны с восстановлением на работу и взысканием заработной платы. Удельный вес обращений юридических лиц очень мал.

Обращения, связанные с надзором за законностью судебных актов по гражданским делам о восстановлении на работе в основном поступают в Центральный аппарат Генеральной прокуратуры РК.

Следует отметить рост обращений в г. Нур-Султан (рост с 5 до 13 обращений), и незначительно в ГВП и Карагандинской области (с 4 до 5 обращений).

Прокурорами рассмотрены почти все обращения (90%) физических лиц по вопросам надзора судебных актов по гражданским делам о восстановлении на работе, перенаправленных в другие органы – только 6%.

В основном (66%) по ним даются разъяснения, удовлетворено только 8 обращений, никаких мер прокурорами не принято.

Несмотря на снижение (-28%) поступивших обращений, связанных с надзором за законностью судебных актов по гражданским делам о взыскании заработной платы, их рост продолжается в г.г. Алматы (с 11 до 13 обращений), Нур-Султан (с 11 до 12 обращений), Карагандинской (с 1 до 4 обращений), Костанайской (с 3 до 4 обращений) и Актюбинской (с 4 до 5 обращений) областях.

Треть (32%) обращений физических лиц по вопросам надзора судебных актов по гражданским делам о взыскании заработной платы перенаправлено для рассмотрения в другие органы. Более половины (57%) из них рассмотрено.

Почти по всем обращениям даются только разъяснения, среди них удовлетворенных нет, ни по одному обращению прокурорами не принято никаких мер.

Пассивность со стороны органов прокуратуры вызвана объективными обстоятельствами, о которых указано выше, - изменение законодательства в сторону сокращения надзорных полномочий прокуроров. Прокуроры вынуждены переправлять обращения адресату – уполномоченным органам.

Однако, зачастую, Инспекциями вопрос по существу не решается и граждане, чьи трудовые права были нарушены, повторно обращаются за помощью в прокуратуру.

В рамках анализа, выявлен список лиц, многократно обращавшихся (более 5-ти раз) в органы прокуратуры.

Так, многократные обращения поступили:

- в 2016 году – от 104 лиц;
- в 2017 году – от 26,
- в 2018 году – от 34,
- в 2019 году – от 25.

Например, гр.Ж. (суть обращения: на действия должностных лиц КГУ Центр социального обслуживания одиноких пенсионеров на дому г.Семей, выразившиеся в незаконном уведомлении об увольнении с работы) обращалась 5 раз в 2016 году, 21 раз в 2017 году и 5 раз в 2018 году. Один раз внесен протест, 6 раз разъяснено, в остальных случаях перенаправлено в другие ведомства и подчиненные прокуратуры.

Гр.У. (суть обращения: по факту незаконного увольнения АО «КазШпал») обращалась в 2018 году 5 раз и в 2019 году – 6 раз. Один раз дано разъяснение, десять раз перенаправлено в другие ведомства, не проведено ни одной проверки и не предпринято никаких мер.

Гр.И. обращался в 2017 году 5 раз и в 2018 году 7 раз. Семь раз даны разъяснения, дважды удовлетворено, в остальных случаях перенаправлено в другие ведомства и подчиненные прокуратуры.

Прокурорами не проведено не одной проверки и не предпринято никаких мер.

Анализ обращений показал, что, несмотря на многократность, прокурорами не было предпринято никаких мер.

Так, в 2016 году по поступившим обращениям не проведено ни одной проверки и не предпринято ни одной меры.

В 2017 году многократных обращений стало в 3 раза меньше, также никаких мер прокурорами не предпринято. Проведено только 3 проверки на 21 обращение вышеупомянутой гр.Ж.

В 2018 и 2019 гг. на поступившие многократные обращения не проведено ни одной проверки и не принято никаких мер.

Например, в 2019 году гр.Ж. обращался в прокуратуру Кызылординской области 7 раз и безуспешно. После этого он обращался в Генеральную прокуратуру - 2 раза. Характер вопроса: принятие мер в отношении директора школы-гимназии № 226.

Гр.Т. обращался в прокуратуру Арысского района Туркистанской области 5 раз с заявлением о незаконном увольнении.

Наряду с этим, коллектив Санатория «Арыс» (где работал гр.Т.) обращался также 5 раз по вопросу невыплаты заработной платы.

Гр.У. обращалась в прокуратуру г. Жезказгана 7 раз на недоверие госинспекторам труда, в последующем обращение направлено в прокуратуру Карагандинской области.

Гр.И. трижды обращался в прокуратуру г.Нур-Султан на незаконное увольнение, в последующем – 5 раз в Службу по защите общественных интересов Генеральной прокуратуры.

Гр.Л. 8 раз обращался в прокуратуры Аршалинского района и г. Нур-Султан о нарушении ТДО «Вик Оркен» норм трудового законодательства.

Гр.Н. 7 раз обращался в прокуратуру Актюбинской области о принятии мер в отношении замдиректора и юриста «АО Казпочты».

Как результат, проблемы граждан остаются не решенными, а их права не восстановленными.

Установлено, что неэффективность государственно-правового механизма защиты трудовых прав граждан

обусловлена ограничением полномочий органов прокуратуры и государственных инспекторов труда.

При таких обстоятельствах, в целях соответствия задачам органов прокуратуры, совершенствования прокурорского надзора и механизма защиты трудовых прав граждан, предлагается усилить полномочия органов прокуратуры.

К такому заключению приводит и анализ административной и судебно-следственной практики по делам о нарушениях трудового законодательства.

В целях усиления полномочий органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан предлагается:

**Первое.** Наделить органы прокуратуры правом внесения предписаний в целях восстановления нарушенных конституционных прав граждан.

До мая 2018 года правовой основой организации прокурорского надзора в исследуемой сфере являлись Закон «О Прокуратуре» 1995 [9] года и отраслевая Инструкция по организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере (приказ Генерального Прокурора РК от 2 сентября 2014 года № 85) [10].

В настоящее время с принятием действующего Закона «О Прокуратуре» возможности прокуроров оперативно и полноценно способствовать восстановлению нарушенных трудовых прав и свобод, а также противодействовать незаконной деятельности должностных лиц и работодателей, ввиду исключения отдельных компетенций были ограничены. Так органы прокуратуры не вправе вносить предписания работодателям по факту нарушения трудового законодательства. Однако правоприменительная практика в Казахстане показывает, что выдача предписаний уполномоченными органами не приносит должного результата.

Изучение зарубежного опыта, в частности стран СНГ, показывает, что одним из эффективных методов работы в сфере защиты и охраны трудовых прав граждан является внесение

предписаний об устранении нарушений законности, которые незамедлительно выдаются работодателям для погашения задолженности по заработной плате.

Предписание носит упреждающий эффект, своевременное внесение позволит предупредить и не допустить негативных последствий для граждан и государства, а также восстановить нарушенные права.

В случае если предписание не исполняется, прокурор выносит постановление о его принудительном исполнении, которое будет иметь силу исполнительного документа, и направляться судебному исполнителю.

Для этого, полагаем необходимым, внести изменения и дополнения в Закон «О Прокуратуре» (пп.1 п.1 ст.23, ст.28), Закон «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» (ч.1 ст.9), приказ Генерального Прокурора РК от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора».

**Второе.** В ст.8 Закона «О Прокуратуре» предлагается закрепить право прокурора на истребование от государственных органов и иных организаций независимо от форм собственности информации и материалов, связанных с проведением анализа и рассмотрением обращения в целях защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

**Третье.** Определить в соответствующих отраслевых Инструкциях Генеральной прокуратуры РК надзор за соблюдением трудовых прав граждан как приоритетное направление деятельности органов прокуратуры, для чего следует внести дополнение в п.3 Инструкции по организации надзора за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений, судебных актов, вступивших в законную силу, исполнительного производства, представительства интересов государства в суде по гражданским, административным делам и

по делам об административных правонарушениях, утвержденной приказом Генерального Прокурора РК от 2 мая 2018 года № 60 в следующей редакции:

«При выполнении указанных задач приоритетом выступают сферы, где нарушения прав и свобод человека и гражданина могут вызвать широкий общественный резонанс, вызвать протестные настроения (соблюдение трудовых, земельных, экологических прав)»;

**Четвертое.** Для обеспечения стабильности в вопросах выплаты заработной платы, предотвращения случаев травматизма на производстве, профессиональных заболеваний, искоренения дискриминации рекомендуется анализ в сфере защиты трудовых прав граждан проводить на системной основе.

Необходимо нормативно закрепить проведение прокурорами ежеквартально следующих анализов состояния законности:

- по административным и гражданским делам данной категории;
- деятельности уполномоченных государственных органов по вопросам выплаты заработной платы, травматизма на производстве, дискриминации.

Для этого предлагаем внести дополнительный пункт 5-1 в Правила проведения органами прокуратуры анализа состояния законности и осуществления оценки актов и решений Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных организаций (Приложение 2 к приказу [12]) в следующей редакции:

«Анализ в сфере защиты трудовых прав граждан проводится не реже раза в квартал. При этом следует обратить особое внимание на стабильность выплаты заработной платы, недопущение дискриминации в трудовых отношениях, обеспечение работодателями безопасных условий труда, а также мер по предотвращению любых рисков на рабочих местах и в технологических процессах».

Указанные изменения позволят прокурорам своевременно выявлять причины и условия допускаемых нарушений законности, выработать и принимать действенные меры по их недопущению, что будет способствовать снижению количества гражданских дел рассматриваемых судами.

Необходимость внесения таких изменений подтверждается результатами проведенного анкетирования (в т.ч. методом Дельфи) сотрудников органов прокуратуры и госинспекторов труда (эксперты).

Согласно результатов анкетирования эксперты единогласно считают необходимым законодательно расширить полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законодательства, регламентирующего вопросы охраны и защиты трудовых прав граждан.

**Пятое.** Деятельность прокурора должна быть более действенной на стадии надзора за законностью при реализации трудовых прав граждан и осуществляться параллельно с надзорными функциями уполномоченного органа, а не сопровождать ее только на стадии производства по делу об административном правонарушении.

Полагаем, что в целях повышения эффективности надзорной деятельности прокуроров по делам об административных правонарушениях необходима более детальная регламентация полномочий прокуроров путем издания либо внесения соответствующих изменений и дополнений в правовые акты органов прокуратуры.

Указанное предложение подтверждается результатами проведенного анкетирования (Приложение Б). Так, 44% опрошенных сотрудников выразили мнение о необходимости детальной регламентации организации и осуществления прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан путем издания соответствующего приказа (указания, инструкции) Генерального Прокурора.

**Шестое.** Полагаем, что прокуроры должны вступать в гражданский процесс по делам, связанным с реализацией трудовых

правоотношений, в рамках предоставленных законодательством РК полномочий исключительно по поручениям Генеральной прокуратуры РК по отдельным категориям дел, а именно – по вопросам, касающимся экономики и безопасности страны или о массовых нарушениях трудовых прав неограниченного круга лиц или значительного числа работников.

Следовательно, необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в отраслевой приказ.

#### **4.2 Иные меры по совершенствованию государственно-правового механизма охраны и защиты трудовых прав граждан Республики Казахстан**

Анализ состояния охраны и защиты трудовых прав граждан показал, что на сегодня права работников недостаточно защищены по сравнению с правами работодателей.

Существующий государственно-правовой механизм охраны и защиты трудовых прав граждан РК не в полной мере выполняет свои функции.

Усугубляет проблему непрозрачность документооборота работодателей (незаклучение трудовых договоров, утрата архивных данных, подтверждающих документов о работнике, его заработной плате), наличие нелегального рынка труда, действующего в правовом поле, недостаточный уровень правовой грамотности самих работников, введение моратория на проверки малого бизнеса (контролирующие органы не могут проводить проверки, хотя за 8 месяцев моратория на работодателей пожаловалось 16000 граждан).

Для решения указанных проблем разработаны предложения по повышению эффективности государственно-правового механизма защиты трудовых прав граждан, по совершенствованию трудового законодательства и практики его применения.

В частности, предлагается комплекс мер общего характера для решения организационно-управленческих проблем:

**Первое.** Требуется усиление полномочий контролирующего органа в сфере труда – Комитета труда, социальной защиты и миграции Министерства труда и социальной защиты населения РК, путем наделения его независимостью от местных исполнительных органов, возможностью принудительного исполнения принимаемых решений, а также увеличения штатной численности в соответствии с имеющимися нормативами.

**Второе.** Совершенствование работы государственной инспекции труда должно осуществляться в условиях смещения акцента с действующей «модели санкций», при которой государственный контроль, в основном, направлен на выявление уже совершенного нарушения и наказание за несоблюдение правил и требований, на «модель соответствия», в основе которой лежат упреждающие действия, ориентированные на профилактику нарушений.

**Третье.** Предлагается поручить уполномоченному органу в сфере информатизации доработать Единую систему учета трудовых договоров (ЕСУТД), дополнив функцией обязательного заключения работодателями на их платформе всех трудовых договоров в электронном виде, которая будет систематизировать их и отражать сведения о заработной плате, пенсионных и социальных отчислениях и др.

Данную систему предлагается интегрировать с информационными системами Министерства финансов (налогообложение), единого накопительного пенсионного фонда и другими государственными органами, с внедрением функции автоматизированного мониторинга своевременности и полноты оплаты труда, зачисления пенсионных и социальных отчислений, налогов и иных обязательных платежей в бюджет. Это позволит уполномоченным, контролирующим и надзорным органам, без проведения проверок и запросов, ежедневно проводить мониторинг по задолженностям и своевременно принимать меры реагирования.

**Четвертое.** Предусмотреть в рамках вышеуказанной информационной системы модуль интерактивной карты

учета недобросовестных работодателей с указанием причины включения в нее (невыплата или задержка заработной платы, дискриминация, количество фактов производственного травматизма, нарушений техники безопасности и гигиены труда, постоянная сменяемость кадров), доступной для любого потенциального работника.

В данный реестр будут включены сведения о руководителях, неоднократно допускаявших нарушения трудового законодательства.

Принятие таких мер направлено на предупреждение нарушений трудового законодательства со стороны работодателя под страхом наступления ограничений, в том числе, влияющих на деловую репутацию.

**Пятое.** Обеспечить возможность получения справки о заработной плате через Центры обслуживания населения, а также на портале Электронного правительства «EGOV». Это позволит максимально упростить процедуру подтверждения невыплаты заработной платы работником.

**Шестое.** Необходимо постоянное совершенствование процедур урегулирования индивидуальных и коллективных споров на законодательном уровне, обеспечив единообразие судебной практики по трудовым спорам на основе принципов добросовестности, разумности и справедливости.

**Седьмое.** Предлагается активизировать праворазъяснительную работу уполномоченных государственных органов среди населения. В частности, о возможности и порядке обращения с заявлением о восстановлении законных прав в порядке уголовного, административного и гражданского производств, а также процедуре получения работником компенсаций при нарушении работодателем правил техники безопасности, повлекшем причинение вреда здоровью. Это позволит исключить факты злоупотребления со стороны работодателей, значительно сократит нарушения трудовых прав.

**Восьмое.** Необходимо повышение правовой грамотности работодателей, для чего следует организовать курсы повышения

квалификации, тренинги и иные формы обучения для получения правовых знаний. В качестве итоговой формы обучения предлагается зачет или экзамен на знание, в первую очередь, трудового законодательства. В негосударственном секторе ответственность за проведение таких мероприятий предлагается возложить на НПП «Атамекен».

**Девятое.** Требуется повышение правовой грамотности работников и потенциальных работников. Обучение можно организовать на предприятиях, в центрах занятости населения, в образовательных учреждениях, в задачи которых входит профильная подготовка специалистов для работы на производстве и иных сферах экономики. Для работодателей предлагается установить обязанность включать норму о правовом обучении в содержание трудового договора путем внесения соответствующего дополнения в ТК РК.

В рамках занятий необходимо акцентировать внимание на обязательность официального оформления трудовых договоров, на негативные последствия в случае ненадлежащего оформления трудовых отношений.

**Десятое.** В зарубежных странах используются специальные системы вознаграждения для достижения заранее определенных результатов производства.

В Казахстане можно использовать практику Великобритании по заключению контрактов на производительность труда между администрацией предприятий и профсоюзами, которые представляют интересы трудящихся. Эта практика способствует своевременности оплаты труда и может быть принята Республикой Казахстан.

В Германии немецкие работодатели сталкиваются с серьезными штрафами, если они не платят минимальную заработную плату своим сотрудникам. Налоговое управление значительно расширило свой штат в Германии, чтобы иметь дело с компаниями, нарушающими правила. Полагаем в Казахстане возможно расширение количества сотрудников, контролирующих и отвечающих на заявки работников о задержке и невыплате заработной платы.

Для решения **вопросов несвоевременной оплаты труда** предлагается:

**Первое.** Внедрить наиболее эффективные методы регулирования своевременности выплаты заработной платы работодателями, используемые в зарубежных странах.

В частности, предлагается в трудовом законодательстве установить для предпринимателей особую ответственность за задержку в выплате заработной платы.

Например, в Португалии, когда заработная плата задерживается более чем на 30 дней и по сумме соответствует месячной заработной плате работника, он имеет право либо приостановить трудовой договор, либо потребовать его расторжения с выплатой соответствующей компенсации (удерживаемая заработная плата выплачивается с процентами). Кроме того, работники получают следующие дополнительные возможности:

- приостановление процедуры взыскания определенных налоговых платежей;
- приостановление судебного решения о взыскании арендной платы, если доказано, что задержка в выплате аренды обусловлена задержкой в выплате заработной платы.

В Германии работодатели сталкиваются с серьезными штрафами, если они не платят минимальную заработную плату своим сотрудникам. Рабочие советы и профсоюзы работников контролируют недоплату на отраслевом уровне, и теоретически компании могут быть оштрафованы на сумму до 500 000 евро, если они не соблюдают правила.

У работников есть три года, чтобы подать иск о недоплате меньше минимальной заработной платы в Германии.

В России согласно ст.136 ТК РФ, заработная плата выплачивается не менее чем каждые полмесяца в день, установленный согласно правилам внутреннего трудового распорядка, положениями коллективного, трудового договоров.

При нарушении сроков выплаты заработной платы, работодатель возлагает на себя дополнительные обязательства

– помимо выплаты заработной платы выплачиваются проценты (финансовая компенсация) не ниже действительной на данный момент ставки рефинансирования Центрального Банка РФ в отношении невыплаченных в срок сумм за каждый день просрочки со следующего дня срока выплаты до дня расчета включительно.

Обязательство уплатить указанную денежную компенсацию согласно ст. 236 ТК РФ происходит независимо от присутствия вины работодателя. Помимо этого, неуплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и других выплат, при конкретных условиях формирует в действиях работодателя правонарушение, предусмотренное ст.145.1 УК РФ [161].

В Республике Беларусь работникам, допущенным к работе по трудовым договорам, выплата заработной платы должна быть произведена в установленный срок, однако не реже двух раз в месяц (ч.1 ст.73 ТК РБ) [107].

Нарушение работодателем или уполномоченным должностным лицом работодателя порядка и сроков выплаты заработной платы может повлечь штраф в размере от восьмидесяти базовых величин, а юридическим лицом – до ста базовых величин (ч.1 ст.9.19 КоАП РБ) [162].

Помимо этого, п.11 ст. 47 ТК РБ в качестве дополнительного основания для расторжения трудового договора представляет увольнение руководителя организации за нарушение без уважительных причин порядка и сроков выплаты заработной платы и (или) пособий.

Согласно п.6.10 Декрета Президента Республики Беларусь № 5 от 15.12.2014 г. «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций» расторжение трудового договора с руководителем организации за нарушение без уважительных причин порядка и сроков выплаты заработной платы и (или) пособий признается дискредитирующим обстоятельством для увольнения [163].

Применение вышеуказанного опыта зарубежных стран, включение в казахстанское законодательство мер, направленных

на установление особой ответственности работодателей за задержку в выплате заработной платы, будет способствовать повышению степени защиты трудовых прав работников.

**Второе.** На основании анализа уголовных дел в сфере трудовых отношений и с учетом опыта Российской Федерации предлагается:

1. Внести изменения в диспозицию части 3 ст.152 УК и изложить ее в следующей редакции:

«Задержка выплаты заработной платы свыше двух месяцев в связи с использованием денег и имущества на иные цели учредителем (участником), лицом, выполняющим управленческие функции, наказывается...».

Также, предлагается дополнить статью такими квалифицирующими признаками как: совершенное с причинением существенного вреда правам и законным интересам граждан, повлекшее протестные акции и массовые беспорядки.

**Третье.** Рекомендуются дополнить ст.152 УК РК (по примеру ст.145.1 УК РФ), следующей нормой: «лицо, впервые совершившее уголовное правонарушение, предусмотренное частью третьей настоящей статьи, освобождается от уголовной ответственности, если в течение двух месяцев со дня возбуждения материалов досудебной проверки в полном объеме погасило задолженность по выплате заработной платы».

**Четвертое.** В УК РК необходимо разграничить нарушения в области несвоевременности оплаты труда по тяжести последствий и добавить норму по примеру УК РФ согласно тяжести последствий: «деяния по несвоевременной оплате труда, если они повлекли тяжкие последствия, - наказываются штрафом либо лишением свободы на срок от двух до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового».

К мерам по решению **проблемы дискриминации в сфере трудовых отношений** можно отнести следующее:

**Первое.** В целях имплементации международно-правовых норм в национальную правовую систему предлагается закрепить

в Трудовом кодексе понятие дискриминации в сфере труда: «Дискриминация в сфере труда – ограничение работников и потенциальных работников при реализации ими трудовых прав, проводимое по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национального происхождения или социальной принадлежности, социальной ориентации, иных факторов, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятий».

**Второе.** Рекомендуется рассмотреть вопрос о введении обязательного предоставления работодателями с иностранным участием ежегодного отчета со сведениями о разнице в заработной плате сотрудников в инспекции труда, что позволит без проведения проверок выявлять неоправданные различия в оплате труда.

Одновременно предусмотреть ответственность за неисполнение данной обязанности.

**Третье.** В Республике Казахстан назрела необходимость разработки полноценного антидискриминационного законодательства. В целях научно обоснованного и планового развития данного процесса необходима разработка Концепции по противодействию дискриминации в Республике Казахстан.

В Концепции рекомендуется отразить последовательность разработки и принятия законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на борьбу с различными проявлениями дискриминации.

Кроме того, следует предусмотреть создание новых неформальных институтов, обязав их участвовать в формировании антидискриминационной политики и воспитании в обществе нетерпимости ко всем проявлениям дискриминации, в том числе и на рынке труда. Примеры успешно действующих неправительственных организаций представлены опытом Румынии (Национальный совет по предотвращению дискриминации), Нидерландов (Нидерландская комиссия по вопросам равного обращения) [164, с.89-90].

Также в Концепции следует обосновать создание специализированных органов, деятельность которых

дифференцирована в зависимости от оснований дискриминации (по признакам пола, возраста, расы и т.д.). Например, в Великобритании функционируют Комиссия по расовому равноправию, Комиссия по равным возможностям, противодействующая дискриминации по признаку пола и семейного положения в сфере труда и занятости, Комиссия по правам лиц с физическими или умственными недостатками. Возможно, введение новой должности омбудсмана по вопросам равенства, по примеру Швеции [164, с.90].

**Четвертое.** Предусмотреть так называемую «позитивную дискриминацию», при которой обязать работодателя при приеме на работу при равной квалификации оказывать предпочтение казахстанским работникам.

**Пятое.** Представляется интересным и эффективным опыт США в области компенсационной дискриминации (affirmative action). Действие указанного института на протяжении более 40 лет доказало свою результативность.

Впервые данное понятие было введено Указом Президента США № 10925 в 1961 г. Он требовал от работодателей предпринимать все необходимые меры для ограничения дискриминации. В соответствии с Указом Президента № 11246 (1965 г.) работодатели, заключающие государственный контракт на поставку федеральному правительству товаров и услуг (так называемые федеральные подрядчики и субподрядчики), обязаны беспристрастно относиться к сотрудникам при приеме на работу, при увольнении с работы, при продвижении по службе или при оплате труда, невзирая на их расовую, религиозную, половую или национальную принадлежность [165, с.103]. От работодателя требуется обеспечить равное представительство сотрудников мужского и женского пола на рабочих местах. В случае отказа работодателя устранить неравное представительство он лишается права на заключение в последующем договоров с правительством.

Поэтому опыт, накопленный в США, может оказаться очень полезным и для совершенствования трудового законодательства Казахстана. В связи с этим предлагается

в рамках социального эксперимента применить основные положения о компенсационной дискриминации в отдельных регионах. В случае эффективности указанной нормы возможно ее закрепление и на республиканском уровне.

В целях исключения и недопущения укрывательства работодателями фактов производственного травматизма предлагается внести изменения и дополнить пункт 10 части 2 ст.115 Кодекса РК «О здоровье народа и системе здравоохранения» [166] нормой, обязывающей субъекты здравоохранения предоставлять информацию о лицах, обратившихся по поводу травм, ранений, полученных на производстве, к уполномоченному государственному органу в сфере труда.

## Заключение

Анализируя изложенный материал, можно резюмировать, что имевшие место задачи в целом были решены, тем самым достигнута цель, которая была поставлена перед написанием работы:

1. Сделан ретроспективный анализ деятельности органов прокуратуры в сфере охраны и защиты трудовых прав граждан, в результате чего установлено, что объем полномочий прокуроров в сфере трудовых отношений по сравнению с объемом, закрепленном в предыдущих правовых актах о прокуратуре, существенно ограничен.

2. Исследован и обобщен зарубежный опыт деятельности прокуратур в сфере защиты трудовых прав граждан.

Проведенный анализ показывает, что в большинстве европейских стран прокуратура не наделена надзорными полномочиями в этой сфере. Вместе с тем, защита и охрана трудовых прав может осуществляться путем участия прокурора в гражданском и уголовном судопроизводстве. В частности, для практики Казахстана является интересным опыт защиты трудовых прав во Франции, где специфической особенностью является осуществление надзора за приюдомальными судами (Советами приюдомов) – судебными органами, специально созданными для разрешения индивидуальных трудовых споров.

Опыт прокурорского надзора в странах СНГ также может быть использован в части увеличения объема надзорных функций прокуратуры Республики Казахстан в сфере трудовых отношений, вплоть до возвращения права вносить предписания. В Российской Федерации, Республике Беларусь за прокурорами до сих пор сохраняется возможность беспрепятственно по предъявлению служебного удостоверения входить в помещения и на другие объекты государственных органов, иных организаций и индивидуальных предпринимателей, самостоятельно назначать проверки.

3. Дана оценка состоянию охраны и защиты трудовых прав граждан на современном этапе. Основными проблемами в сфере трудовых отношений остаются:

- невыплата либо несвоевременная выплата заработной платы;
- производственный травматизм;
- дискриминация в сфере труда;
- неполный объем возмещения причинённого вреда здоровью работников на производстве;
- несоблюдение режима труда и отдыха;
- непредоставление гарантий и компенсаций, предусмотренных ТК РК;
- заёмный труд (аутсорсинг, аутстаффинг);
- подмена трудового договора договором гражданско-правового характера;
- невыплата надбавок за вредные условия и неправильный расчет размера заработной платы.

4. Сложившийся в Казахстане государственно-правовой механизм охраны и защиты трудовых прав граждан не в полной мере обеспечивает решение вышеуказанных проблем.

Основная нагрузка в противодействии неправомерным действиям, ущемляющим права трудящихся, лежит на уполномоченных органах, которые в настоящее время в силу объективных и субъективных причин, указанных выше, не способны эффективно выполнять эту задачу. Такая же ситуация сложилась и в отношении других правозащитных органов – профсоюзов, общественных организаций.

Требуется усиление полномочий контролирующего органа в сфере труда – Комитета труда, социальной защиты и миграции Министерства труда и социальной защиты населения РК, путем наделения его независимостью от местных исполнительных органов, возможностью принудительного исполнения принимаемых решений, а также увеличения штатной численности в соответствии с имеющимися нормативами.

5. Проанализирована существующая нормативно-правовая база, регламентирующая прокурорский надзор за

соблюдением трудовых прав граждан в Республике Казахстан в негосударственном секторе, а также правоприменительная практика.

Анализ правовых основ деятельности органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан и правоприменительной практики свидетельствует о сокращении надзорных полномочий прокуроров, что не способствует оперативному и полноценному восстановлению нарушенных прав и свобод трудящихся.

При этом прокурорский надзор в рассматриваемой сфере остается актуальным на современном этапе развития общества и государства, так как уполномоченные органы в силу объективных и субъективных причин не в полном объеме выполняют возложенные на них задачи.

6. Сделан анализ деятельности органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан вне уголовно-правовой сферы и освещены основные направления прокурорского надзора: 1) за деятельностью государственных уполномоченных органов по обеспечению защиты трудовых прав граждан; 2) за законностью административного производства по делам о защите трудовых прав граждан; 3) за соблюдением законности при рассмотрении судами трудовых споров; 4) за исполнением судебных актов о защите трудовых прав граждан.

Предложены меры по оптимизации работы прокуроров и иных государственных органов по указанным направлениям. В частности, предлагается более детальная регламентация полномочий прокуроров путем издания либо внесения соответствующих изменений и дополнений в правовые акты органов прокуратуры, обеспечение взаимодействия между КПСиСУ и соответствующими органами в целях возбуждения административных производств (при наличии признаков административного правонарушения) при прекращении материала досудебной проверки за отсутствием состава уголовного правонарушения, усиление на законодательном уровне актов прокурорского реагирования, разработка методических рекомендаций, памяток и алгоритмов в помощь прокурорам.

7. Проанализирована деятельность органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан в уголовно-правовой сфере, в результате чего выявлены недостатки уголовного (диспозиция ч.3 ст.152 УК РК, отсутствует административная преюдиция и т.д.) и административного (административная ответственность влечет больше экономических последствий, нежели уголовная, и т.д.) законодательства, проблемы правоприменения норм об ответственности за нарушения трудового законодательства.

8. По итогам исследования разработан комплекс мер правового, организационно-управленческого, материально-технического характера.

В частности, подготовлены предложения по совершенствованию правовых основ прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан, а также трудового, уголовного, административного законодательства Республики Казахстан и практики его применения, методические рекомендации по осуществлению прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан, которые представлены отдельным изданием.

## Список использованных источников

1 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

2 Елюбаева А. Казахстанские компании задолжали работникам 837 млн тенге /[https://kapital.kz/economic/93752/kazakh\\_stanskiye-kompanii-zadolzhali-rabotnikam-837-mln-tenge.html](https://kapital.kz/economic/93752/kazakh_stanskiye-kompanii-zadolzhali-rabotnikam-837-mln-tenge.html).

3 Диспропорция в оплате труда выявлена на 25 казахстанских предприятиях /[https://forbes.kz/news/2019/11/26/newsid\\_213515](https://forbes.kz/news/2019/11/26/newsid_213515).

4 Безопасность и охрана труда 2020 год: данные Комитета труда, социальной защиты и миграции Министерства труда и социальной защиты населения РК /<https://www.gov.kz/memleket/entities/lspm/activities/292?lang=ru>.

5 Право на безопасный труд /<https://www.caravan.kz/gazeta/pravo-na-bezopasnyjj-trud-767017/>.

6 Казахстанцы массово жалуются на работодателей /[https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/kazah-stantsyi-massovo-jaluyut-sya-na-rabotodateley-418228/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kazah-stantsyi-massovo-jaluyut-sya-na-rabotodateley-418228/).

7 Массовое заражение медиков в больнице Алматы /<https://informburo.kz/novosti/bekshin-ozvuchil-promezhutoch-nye-itogirassledovaniya-massovogo-zarazheniya-vrachey-v-cgkb-almaty.html>.

8 Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Казахстан в новой реальности: время действий» от 1 сентября 2020 года /[https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarst-va-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarst-va-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g)

9 О прокуратуре: Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 (утратил силу) /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

10 Инструкция по организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере: утверждена приказом Генерального Прокурора РК от 2 сентября 2014

года № 85 (утратила силу) /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

11 О прокуратуре: Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

12 Приказ Генерального Прокурора РК от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора» /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

13 Указ Президента Республики Казахстан «О введении моратория на проведение проверок и профилактического контроля и надзора с посещением в Республике Казахстан» № 229 от 26 декабря 2019 года /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

14 Денисова Е.Э. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на безопасные условия труда: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 26 с.

15 Тризно И.Н. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о трудовых правах граждан Российской Федерации: автореф. дис. к.ю.н. – Москва, 2009. – 30 с.

16 Яковлев М.В. Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства. По материалам органов прокуратуры Пермской области: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1962. – 19 с.

17 Абайдельдинов Е.М. Политико-правовая история Республики Казахстан. – Алматы: Данекер, 2002. – 295 с.

18 О прокуратуре СССР: Закон Союза Советских Социалистических Республик от 30.11.1979 года № 1162-X / <https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docview&page=1&print=1&nd=102010154&rdk=0&&empire=2/15> (дата обращения 02.03.2020 г.).

19 О прокуратуре Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 17 января 1992 года № 1146-II /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1000955](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1000955).

20 Каржаубаев С.С. Уголовно-правовая охрана трудовых прав граждан в Республике Казахстан: дисс... канд. юрид. наук. – Алматы, 2010. – 130 с.

21 Мухамеджанов Э.Б. Прокурорский надзор в Республике Казахстан (конспект лекций). Алматы: Жеті жарғы, 2012. – 152 с.

22 О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам прокурорского надзора: Закон Республики Казахстан от 9 августа 2002 г. № 346 /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1032511](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1032511).

23 Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей: Закон Республики Казахстан от 30 июня 1998 года № 253 (Утратил силу) /[http://adilet.zan.kz /rus/docs /Z980000253\\_#z0\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000253_#z0_)

24 Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей: Закон Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года № 261-IV) /[https://online.zakon.kz /Document/?doc\\_id= 30617206](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30617206).

25 Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан № 60 от 21 ноября 2002 года «Об организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере» (утратил силу) /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

26 Приказ Генерального Прокурора РК № 61 от 1 октября 2010 года «О признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Генеральной прокуратуры» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

27 Приказ Генерального Прокурора РК № 60 от 1 октября 2010 года «Об организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере» (утратил силу) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

28 Приказ Генерального Прокурора РК № 151 от 13 декабря 2012 года «Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за законностью судебных актов по гражданским делам и представительства интересов государства в судах» (утратил силу) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

29 Приказ Генерального Прокурора РК № 85 от 2 сентября 2014 года «Об утверждении Инструкции по организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере» (утратил силу) //Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

30 Журсимбаев С.К. Новые подходы в сфере прокурорского надзора /<https://www.zakon.kz/4870843-novyie-podhody-v-sfere-proku-rorskogo.html>.

31 Проект нового Закона «О прокуратуре» одобрен депутатами /[http://prokuror.gov.kz/rus/novosti/press-releasy /proekt-novogo-zakona-o-prokurature-odobren-deputatami](http://prokuror.gov.kz/rus/novosti/press-releasy/proekt-novogo-zakona-o-prokurature-odobren-deputatami).

32 Приказ Генерального Прокурора РК № 7 от 31 января 2017 года «Об утверждении Инструкции о реализации правозащитных функций прокуратуры в социально-экономической сфере» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

33 О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам их приведения в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 11 июля 2017 года № 91-VI /[https://online.zakon.kz /Document/?doc\\_id =39427968](https://online.zakon.kz /Document/?doc_id =39427968).

34 О правовых актах: Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК /[https://online.zakon.kz /Document /?doc\\_id=37312788](https://online.zakon.kz /Document /?doc_id=37312788).

35 Бахтыбаев И.Ж. Конституционный надзор прокуратуры Республики Казахстан. – Алматы: Жеті жарғы, 2000. – 187 с.

36 Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V ЗРК /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

37 Послание Президента Республики Казахстан К. То-каева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» от 2 сентября 2019 г. /<http://www.akorda.kz>.

38 Статистические данные Комитета труда, социальной защиты и миграции Министерства труда и социальной защиты населения РК /<https://www.gov.kz>.

39 О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления: Закон Республики Казахстан от 13 июня 2013 года № 102-V /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

40 Информационный сервис Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК /<http://qamqog.gov.kz> (дата обращения: 01.11.2020).

41 Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

42 Практическое пособие: прокурорский надзор в сфере защиты трудовых прав. – Нур-Султан: ГП РК, 2019. – 9 с.

43 Совместный приказ Генерального Прокурора РК от 16 января 2013 года № 10, Министра финансов РК от 17 января 2013 года № 23, Министра труда и социальной защиты населения РК от 16 января 2013 года № 20-п-м и Министра юстиции РК от 11 января 2013 года № 11 «О мерах по взаимодействию в сфере защиты трудовых прав граждан, взыскания задолженности по заработной плате и порядке обмена информацией» / Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

44 Постановление Правительства РК от 26 июня 2019 года № 441 «Об утверждении Плана действий по обеспечению безопасного труда в Республике Казахстан до 2025 года» / Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

45 О средствах массовой информации: Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 451-I /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1013966](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013966)

46 Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V /Информационная система «Параграф».

47 О ратификации Конвенции о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями (Конвенция 156): Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2012 года № 50-V /Информационная система «Параграф».

48 О ратификации Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования: Закон Республики Казахстан от 28 января 2016 года № 449-V /Информационная система «Параграф».

49 О присоединении Республики Казахстан к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации: Закон Республики Казахстан от 29 июня 1998 года № 245-1/ Информационная система «Параграф».

50 О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: Закон Республики Казахстан от 29 июня 1998 года № 248-1 / Информационная система «Параграф».

51 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW): Guidelines for reporting on Article 14. Rome /ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008 /y5951e/y5951e00.pdf.

52 Эренберг Р., Смит Р. Современная экономика труда. Теория и государственная политика. – М.: МГУ, 1996. – 800 с.

53 Shum Y.Sh. The Impact of the Present Global Economy on Asian Women Workers //Committee for Asian Women. Hong Kong, 1997.

54 О ратификации Конвенции о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности: Закон Республики Казахстан от 14 декабря 2000 г. № 115-II /Информационная система «Параграф».

55 О ратификации Республикой Казахстан Конвенции 1958 года о дискриминации в области труда и занятий: Закон Республики Казахстан от 20 июля 1999 года № 444-I / Информационная система «Параграф».

56 Доклад о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: утвержден Постановлением Правительства Республики Казахстан от 28

февраля 2018 года № 89 /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Эдилет».

57 Справка о результатах проверки в ТОО «Нефтестройсервис ЛТД» /Архив прокуратуры Атырауской области за 2018 год.

58 Ишекенова Б. Казахстанские компании продолжают платить экспатам больше в ущерб местным работникам /<https://lsm.kz/v-kazahstane-prodolzhayut-lovit-kompanii-s-zar-platami-dlya-inostrancev>.

59 Справка о результатах проверки в ТОО СП «Сине Мидас Строй» /Архив прокуратуры Актюбинской области за 2018 год.

60 Справка о результатах проверки в ТОО «Актобе Мунай маш комплект» /Архив прокуратуры Актюбинской области за 2018 год.

61 Защищены конституционные права более 4 тыс. казахстанских работников /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30183595&pos=4;-116#pos=4](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30183595&pos=4;-116#pos=4).

62 Диспропорция в оплате труда выявлена на 25 казахстанских предприятиях /[https://forbes.kz/news/2019/11/26/newsid\\_213515](https://forbes.kz/news/2019/11/26/newsid_213515).

63 Бойко С. Уличили в дискриминации /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30183727](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30183727).

64 Сидоров О. Мигранты могут стать угрозой для Казахстана /<http://www.shymkent.kz/?previd=1842>.

65 Предпринимательский кодекс РК от 29 июня 2015 года № 375-V ЗРК /Информационная система «Параграф».

66 О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам страхования и исламского финансирования: Закон Республики Казахстан от 27 апреля 2015 года 311-V /Информационная система «Параграф».

67 Гражданский кодекс РК (Особенная часть) от 1 июля 1999 года № 409-I /Информационная система «Параграф».

68 Справка об исполнении п.13 Плана работы прокуратуры области на 1 квартал 2018 года /Архив прокуратуры Акмолинской области за 2018 год.

69 Справка о результатах проверки в ТОО «Сервисное

буровое предприятие «КазМунайГаз-Бурение» /Архив прокуратуры Атырауской области за 2018 год.

70 Постановление Правительства Республики Казахстан «О создании территориальных органов Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан» от 28 декабря 2000 года № 1920 /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Эдилет».

71 О ратификации Конвенции об инспекции труда в промышленности и торговле: Закон Республики Казахстан от 7 мая 2001 г. № 194-ІІ /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Эдилет».

72 О ратификации Конвенции об инспекции труда в сельском хозяйстве: Закон Республики Казахстан от 7 мая 2001 года N 195-ІІ /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Эдилет».

73 2% дел о производственном травматизме доводят до суда в Карагандинской области /<https://informburo.kz/novosti/2-del-o-roizvodstvennom-travmatizme-dovodyat-do-suda-v-karagandinskoy-obl-sti-97316.html>.

74 Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом: сравнительное исследование. – М.: Норма, 2001. – 192 с.

75 Правовые системы стран мира: энциклопедический справочник /отв. ред. А.Я. Сухарев. – М.: Норма, 2003. – 976 с.

76 Кодекс организации судопроизводства (Закон № 95-125). – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071164>.

77 Шульц П. Функции прокурора республики вне рамок уголовного преследования во Франции /Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики: сб.матер-лов III Международного семинара с участием экспертов Совета Европы (22–23 сент. 2004 г.) /под ред. А.Я. Сухарева. – Москва: НИИ при ГП РФ, 2005. – С.12-20.

78 Елисеев Н.Г. Краткий комментарий к Гражданскому процессуальному уложению Германии /Справочно-правовая система «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/5213390/>.

79 Никитин Е.Л., Кулик Н.В. Модели и стандарты прокурорской деятельности в современных условиях. – Санкт-

Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Ун-та прокуратуры РФ, 2018. – 80 с.

80 Гражданский процессуальный кодекс Польши /URL: [http://kodeks.ws/posterowania\\_cywilnego](http://kodeks.ws/posterowania_cywilnego).

81 Тарасова Л.А. Краткий очерк истории становления института прокуратуры в России и сравнение ее правового статуса с некоторыми зарубежными государствами на современном этапе //Мир науки и инноваций. – 2016. – Т. 9, № 1 (3). – С. 4-10.

82 Лазарева М.Н. Прокуратура Чехии: реформы и особенности статуса /URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prokuratura-chehii-reformy-iosobennosti-statusa-1>.

83 О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 /[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/).

84 Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года /Информационная система «Параграф».

85 Гражданский процессуальный кодекс Азербайджанской Республики от 28 декабря 1999 года № 780-IQ /Информационная система «Параграф».

86 О прокуратуре: Закон Азербайджанской Республики от 7 декабря 1999 года № 767-IQ /Информационная система «Параграф».

87 Конституция Республики Армения от 6 декабря 2015 года /[https://www.gov.am/u\\_files/file/Constitution.pdf](https://www.gov.am/u_files/file/Constitution.pdf).

88 Гражданский процессуальный кодекс Республики Армения от 17 июня 1998 года /<http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1918&lang=rus>.

89 О прокуратуре: Закон Республики Армения от 22 февраля 2007 года /<http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2959&lang=rus>.

90 Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 года /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30390931](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30390931).

91 О прокуратуре: Закон Республики Молдова от 25 февраля 2016 года № 3 /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=33482328](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33482328).

92 Гражданский процессуальный кодекс Республики Молдова от 30 мая 2003 года № 225-XV /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30397949](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30397949).

93 Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 года /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31337929&pos=6;-100#pos=6;-100](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337929&pos=6;-100#pos=6;-100).

94 О прокуратуре Туркменистана: Закон Туркменистана от 15 августа 2009 года № 50-IV /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31344590](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31344590).

95 Конституция Кыргызской Республики от 11 апреля 2021 года /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=34355174](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34355174).

96 О прокуратуре Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 24 августа 2020 года № 143 /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=37287505&pos=5;-106#pos=5;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37287505&pos=5;-106#pos=5;-106).

97 Конституция Украины от 28 июня 1996 года № 254к/96-ВР /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30391155](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30391155).

98 О прокуратуре: Закон Украины от 14 октября 2014 года № 1697-VII /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31619547](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31619547).

99 Гражданский процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 5 января 2008 года /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30410757](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30410757).

100 Гражданский процессуальный Кодекс Республики Узбекистан от 22.01.2018 г. № ЗРУ-460 /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36307998&pos=2103;-45#pos=2103;-45](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36307998&pos=2103;-45#pos=2103;-45).

101 О прокуратуре: Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 года № 746-XII /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30439137](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30439137).

102 Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года № 2875-XII /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30404260](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30404260).

103 Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь от 11 января 1999 года № 238-3 /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30415065](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30415065).

104 О прокуратуре Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 года № 220-3 /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30538333](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30538333).

105 Кодекс законов о труде Украины от 10 декабря 1971 года № 322-VIII /[https://online.zakon.kz/m/Document/?doc\\_id=30412508](https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=30412508).

106 Трудовой кодекс Республики Таджикистан от 23 июля 2016 года № 1329 /[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31960488](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31960488).

107 Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 года № 296-3 // [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30414859](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30414859).

108 Трудовой кодекс Республики Узбекистан от 21 декабря 1995 года // [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30421236](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30421236).

109 Басов А.В., Колюка Н.Н. Законность в деятельности государственных органов в Российской Федерации: понятие, сущность, содержание и проблемы совершенствования // Пробелы в российском законодательстве. – 2016. – № 8. – С.36-42.

110 Рябцев В.П. Избранные труды. – М.: Акад. Генеральной прокуратуры, 2014. – 299 с.

111 Курагин А.В. и др. Специальные гарантии законности в административном праве // Государство и право. – 2017. – № 12. – С. 56-63.

112 Инструкция по организации надзора за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений, судебных актов, вступивших в законную силу, исполнительного производства, представительства интересов государства в суде по гражданским и административным делам: утверждена приказом Генерального Прокурора РК № 2 мая 2018 года № 60 /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

113 В РК за 2015 год погашена задолженность по зарплате в 6,5 млрд. тенге // [https://ustinka.kz/kazakhstan/economy/7484.html?sphrase\\_id=975160](https://ustinka.kz/kazakhstan/economy/7484.html?sphrase_id=975160).

114 Правила проведения анализа состояния законности и оценки актов и решений Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных организаций: утверждены приказом Генерального Прокурора РК от 2 мая 2018 года № 60 /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

115 Приказ Генерального Прокурора РК № 87 от 24 августа 2017 года «Об утверждении Правил личного приема физических лиц и представителей юридических лиц должностными лицами органов прокуратуры Республики Казахстан» /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

116 Приказ Генерального Прокурора РК № 72 от 1 июня 2018 года «Об утверждении Инструкции по рассмотрению обращений, сообщений, предложений, откликов и запросов в органах, ведомствах, учреждениях и организации образования прокуратуры Республики Казахстан» /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

117 Ергашев Е.Р. Компенсаторная деятельность прокуратуры Российской Федерации //Закон. – 2017. – № 3. – С. 47-53.

118 Мухаметалин С.Н. Правоохранительные органы Республики Казахстан. – Алматы: Университет «Туран», 2011.

119 Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1990. – 135 с.

120 Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

121 Концепция социального развития Республики Казахстан до 2030 года: Утверждена постановлением Правительства РК от 24 апреля 2014 года № 396 /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

122 Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V /Информационная система «Параграф».

123 Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта

1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан» от 6 марта 1997 года № 3 /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

124 Программа Президента Республики Казахстан «План нации - 100 конкретных шагов» от 20 мая 2015 года / Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

125 О государственной службе Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V / Информационная система «Параграф».

126 Нормативное постановление Верховного Суда РК от 6 октября 2017 г. № 9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства при разрешении трудовых споров» / Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

127 Абдрахманова З.К., Сарсембаев М.А. Проблема исполнения судебных решений в Республике Казахстан /<https://articlekz.com/article/5620>.

128 Головки И.И. Защита прокурором трудовых прав граждан в гражданском судопроизводстве. – Санкт-Петербург: СПБЮИ (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. – 80 с.

129 Сарсенбеков А. Актуальные вопросы реформирования деятельности частных судебных исполнителей в Республике Казахстан /<https://keremetlaw.com/ru/a/publications/aktualnie-voprosi-reformi-rovaniya-deyatel-nosti-chastnih-sudeb-nih-ispolnitelej-v-respublike-kazah-stan>.

130 Матвеев Д. Прокуроры попросили министра юстиции разобраться с коллекторами и частными судоисполнителям /[https://ratel.kz/raw/prokurory\\_poprosili\\_ministra\\_justitsii\\_razobratsja\\_s\\_kollektorami\\_i\\_chastnymi\\_sudo-ispolniteljam](https://ratel.kz/raw/prokurory_poprosili_ministra_justitsii_razobratsja_s_kollektorami_i_chastnymi_sudo-ispolniteljam).

131 Айтенова Ж., Калуов Г. Судебные исполнители стали чаще отказываться от дел, связанных с алиментами /<https://almaty.tv/news/obshchestvo/2004-dgeke-sot-oryndaushylar-aliment-ala-almay-dgurgan-analardy-sarsanga-saluda>.

132 О практике прокурорского надзора за соблюдением законодательства об исполнительном производстве: информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 дек. 2010 г. № 30/1-17д/16-2010 / Информационная правовая система ГАРАНТ.

133 Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «Об ответственности за неисполнение судебных актов» от 19 декабря 2003 года № 12 /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

134 Ашитов З.О. Социалистическая законность и квалификация преступлений. – Алма-Ата: Казахстан, 1983. – 158 с.

135 Комментарий к Уголовному кодексу Республики Казахстан. В двух книгах. Книга 1 (статьи 1-188). Алматы: ТОО «Издательство «Норма-К», 2012. – 438 с.

136 Борчашвили И.Ш. Комментарий к Уголовному кодексу Республики Казахстан. Особенная часть (том 2). – Алматы: Жеті Жарғы, 2015. – 365 с.

137 Постановление Жамбылского районного суда Северо-Казахстанской области от 17.10.2019 года по уголовному делу №5946-19-00-1/53. Сервис Верховного Суда Республики Казахстан «Судебный кабинет» //Режим доступа: <http://office.sud.kz/index.xhtmll> (дата обращения: 27.07.2020).

138 Мустафаев Ч.Ф. Административная преюдиция в советском уголовном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1986. – 20 с.

139 Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года № 167-І (утратил силу) /Информационная система «Параграф».

140 Уголовное право Республики Казахстан: Общая часть. Учебник /Под ред. И.И. Рогова и К.Ж. Балтабаева. – Алматы: Жеті Жарғы, 2016. – 448 с.

141 Приказ Генерального Прокурора РК от 19 сентября 2014 года № 89 «Об утверждении Правил приема и

регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований» /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Эдилет».

142 Зыков В. Исчисление сроков давности привлечения к уголовной ответственности за деяния преступления // Советская юстиция. – 1968. – № 10. – С.5-6.

143 Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. – М.: Госюриздат, 1960. – 244 с.

144 Постановление Пленума Верховного суда СССР «Об условиях применения давности и амнистии к деящимся и продолжаемым преступлениям» от 4 марта 1929 года / Информационная система «Параграф».

145 Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 28 октября 2005 года № 6 «О судебной практике по делам о воинских уголовных правонарушениях» / Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Эдилет».

146 Уголовное право. Общая часть: учеб. пособие /Под общ. ред. В.А. Уткина, А.В. Шеслера. – Томск: Издательский дом Томского государственного университета, 2016. – 600 с.

147 Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V /Информационная система «Параграф».

148 Приказ Председателя Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК «Об утверждении статистических форм общегосударственных статистических наблюдений по статистике здравоохранения и социального обеспечения и инструкций по их заполнению» от 30 января 2020 года № 12 /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Эдилет».

149 Материалы уголовного дела № 7750-16-00-1/298 по обвинению директора и начальника участка ТОО «ЛСГ» по ст.156 ч.3 УК РК. Приговор районного суда № 2 Бостандыкского района г.Алматы от 01.09.2016 г. В 2-х томах. 2016. – Том 2. – 185 с. /Архив районного суда № 2 Бостандыкского района г.Алматы.

150 Постановление судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Республики Казахстан № 2пп-36-19 от 30.04.2019 г. /Архив Верховного Суда РК.

151 Досудебное расследование № 175548031000016 ОВД Павлодарского района /Архив Департамента полиции Павлодарской области.

152 Охрана труда и техника безопасности в практической деятельности субъектов Республики Казахстан. Скала В.И. – Алматы: LEM, 2002. – 276 с.

153 Материалы досудебного расследования №16556031000099 ОВД Баянаульского района /Архив Департамента полиции Павлодарской области.

154 Ашитов З.О. Уголовное право Республики Казахстан: учебное пособие. – Алматы: Жеті Жарғы, 2013. – 592 с.

155 Грошев А., Смык О. Квалификация нарушения правил охраны труда несколькими лицами //Уголовное право. – 2006. – № 1. – С.27-31.

156 Нугуманов Р.Р., Жемпиисов Н.Ш. Уголовная ответственность юридических лиц: Учебное пособие. – Алматы: ТОО «Лантар Трейд», 2019. – 136 с.

157 Сарпеков Р.К. Уголовная ответственность юридических лиц: реалии и проблемы /<http://www.parlam.kz/ru/blogs/sarpekov/Details/4/9552>.

158 Уваров В.Н. Трудовое право Республики Казахстан: Учебник. 2-е изд. – Алматы: Раритет, 2008. – 616 с.

159 Порубов Н.И. Тактика допроса на предварительном следствии. – М.: Бек, 1998. – 196 с.

160 Питерцев С.К., Степанов А.А. Тактика допроса на предварительном следствии и в суде. – Санкт-Петербург: Питер, 2001. – 146 с.

161 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699).

162 Кодекс Республики Беларусь от 21 апреля 2003 года № 194-З «Об административных правонарушениях» / Информационная система «Параграф».

163 Декрет Президента Республики Беларусь «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций» от 15 декабря 2014 года № 5 /Информационная система «Параграф».

164 Небезина М.В. Запрет дискриминации в сфере трудовых отношений //Журнал российского права. – 2017. – № 4. – С.83-90.

165 Назметдинов Р.Р. Защита от дискриминации в Соединенных Штатах Америки //Вестник Томского государственного университета. Право. – 2016. – № 2 (20). – С.97-109.

166 Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» от 7 июля 2020 года /Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әдилет».

## Приложение А

### Анализ результатов анкетирования по методу Дельфи

В рамках научного исследования «Проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан в Республике Казахстан в негосударственном секторе» был проведен экспертный опрос по методу Дельфи, который включал в себя опрос сотрудников прокуратуры и государственных инспекторов по труду.

В качестве экспертов по линии прокуратуры выступили заместители прокуроров областей (курирующие отрасль надзора за исполнением трудового законодательства) и государственные инспектора по труду (имеющие опыт работы не менее 10 лет).

По линии прокуратуры было обработано 11 анкет, по линии инспекций по труду 9 анкет. Количество анкет является статистически значимым. Остальные анкеты были отклонены в виду некорректности ответов.

Экспертам были предложены аналитические материалы: проблемные вопросы, аналитическая справка анкетирования сотрудников прокуратуры, анкеты и эталонные таблицы.

По результатам опроса получены следующие результаты (таблицы прилагаются):

Средний коэффициент компетентности экспертов-прокуроров **56.66**, что показывает средний уровень компетентности (от 0 до 100%).

Средний коэффициент компетентности экспертов-инспекторов **26.75**, что соответствует низкому уровню компетентности (от 0 до 100%)

Коэффициент компетентности эксперта вычислялся по формуле:  $Cf = 1/2 * (Ku + Ka)$ , где

$Ku$  – коэффициент информированности по проблеме, фиксируемый на основе самооценки эксперта по десятибалльной шкале;

$Ka$  – коэффициент аргументации, получаемый в результате суммирования баллов по принятой в научной литературе эталонной таблице.

Средний коэффициент компетентности экспертов вычислялся по формуле

$$Mcf = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n Cfi, \text{ где}$$

$Cfi$  – коэффициент компетентности  $i$  - го эксперта,  $n$  – количество экспертов.

Средняя оценка  $Mr$  (таблица прилагается)

$$Mr = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n xi, \text{ где}$$

$xi$  – оценка, поставленная  $i$  - ым экспертом,

$n$  – количество экспертов.

Средневзвешенная оценка  $Wmr$  (таблица прилагается)

$$Wmr = \frac{\sum_{i=1}^n xi * Cfi}{\sum_{i=1}^n Cfi}$$

Для вычисления медианы оценки экспертов упорядочивались по возрастанию и выбирались две средние по величине оценки, затем определялась их среднеарифметическое значение (таблицы прилагаются).

Определялся доверительный интервал. Считались квартили,  $1/4$  от разницы между максимальной и минимальной оценкой экспертов. Нижней границей доверительного интервала была принята минимальная оценка общей группы экспертов плюс один квартиль, верхней – максимальная оценка минус один квартиль.

Вычислялся интерквартильный размах - разность между верхним и нижним квартилем, то есть длина доверительного интервала.

Согласно практике использования метода Дельфи вопрос является решенным, когда длина доверительного интервала оказывается не больше двух единиц по десятибалльной шкале.

Оценки, которые ставят эксперты, можно считать случайной величиной, принимающей значение от нуля до десяти. Ее

распределение не имеет конкретного вида, поэтому подобные распределения принято описывать с помощью математических понятий медианы, квантили и интерквартильного размаха. Три понятия вместе могут быть использованы вместо математического ожидания и дисперсии в случае невозможности вычисления последних. Длину интерквартильного размаха в методе Дельфи часто называют доверительным интервалом, хотя это не вполне корректно с точки зрения классической теории вероятности. Чем меньше длина доверительного интервала, тем более согласованно ответили эксперты.

Если длина доверительного интервала равна нулю, эксперты ответили единогласно.

Мнение экспертов-прокуроров согласовано на следующие вопросы:

1. Эксперты оценили уровень законодательного регулирования защиты трудовых прав граждан достаточным для защиты трудовых прав граждан (серединная медиана 6.5).

2. Эксперты удовлетворены работой уполномоченных органов (акиматы, госинспекция труда, федерация профсоюзов), обеспечивающих защиту и охрану трудовых прав граждан (серединная медиана 9.5).

3. Эксперты оценили уровень правовых актов органов прокуратуры (приказы, указания инструкции) регламентирующих вопросы защиты трудовых прав граждан достаточно надежным (серединная медиана 6.5).

4. Эксперты единогласно считают необходимым в правовом расширении полномочий прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов, регламентирующих вопросы охраны и защиты трудовых прав граждан (серединная медиана 6).

Мнение экспертов-инспекторов согласовано только на один вопрос:

1. Эксперты считают, что нет необходимости в расширении правовых полномочий прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов, регламентирующих вопросы охраны и защиты трудовых прав граждан (серединная медиана 5).

## Приложение Б

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА результатов анкетирования по вопросам прокурорского надзора в сфере защиты и охраны трудовых прав граждан

С целью определения спектра проблемных вопросов осуществления прокурорского надзора в сфере трудовых прав граждан было проведено анкетирование 1210-ти сотрудников органов прокуратуры.

География анкетирования включила прокуратуры 14 областей республики, трех городов республиканского значения гг. Нур-Султан, Алматы, Шымкент, а также Главную военную и транспортную прокуратуру.

Целевая группа: руководители органа прокуратуры (прокуроры/ заместители прокуроров), старшие помощники (помощники) прокуроров, начальники управлений (отделов) и старшие прокуроры (прокуроры) всех уровне (областей, городов и районов) (Диаграмма 1).



Диаграмма 1. Количественное соотношение респондентов в целевой группе.

Большее половины (57%) респондентами выступили старшие прокуроры и прокуроры.

Достаточный опыт (от 10-20 лет) работы в органах прокуратуры имеют следующие респонденты:

- руководители (прокуроры, заместители прокуроров) - 48%;
- старшие помощники прокуроров (помощники) – 33%;
- начальники управлений (отделов) – 51%;
- старшие прокуроры (прокуроры) – 14% (40% опрошенных имеют стаж от 1-5 лет) (Диаграммы 2, 3, 4, 5).

### Стаж работы в органах прокуратуры руководителей, участвовавших в анкетировании

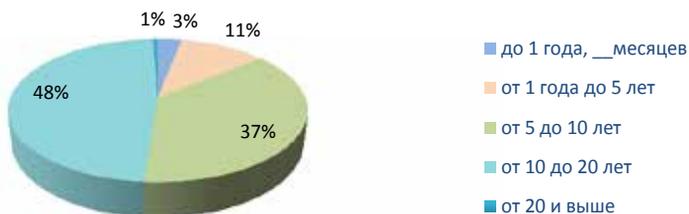


Диаграмма 2. Стаж работы в органах прокуратуры руководителей, участвовавших в анкетировании.

### Стаж работы в органах прокуратуры старших помощников/помощников прокуроров областей/городов/районов

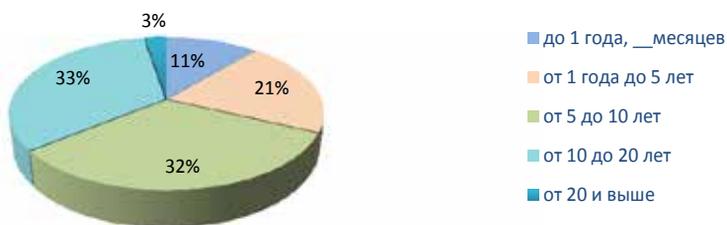


Диаграмма 3. Стаж работы в органах прокуратуры старших помощников/помощников прокуроров областей/городов/районов.

### Стаж работы в органах прокуратуры начальников управлений/отделов

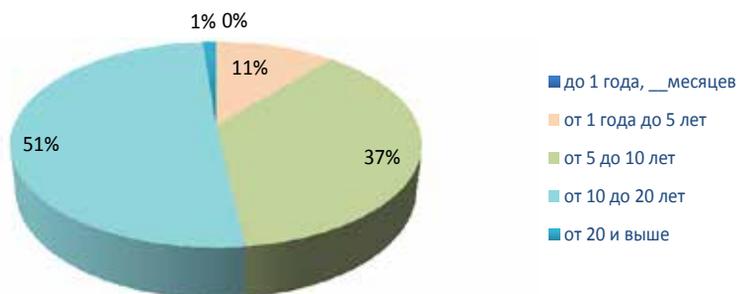


Диаграмма 4. Стаж работы в органах прокуратуры начальников управлений/отделов.

### Стаж в органах прокуратуры старших прокуроров и прокуроров

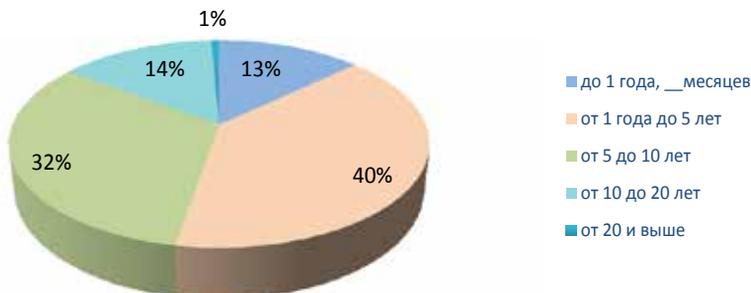


Диаграмма 5. Стаж работы в органах прокуратуры старших прокуроров и прокуроров

Основной возраст респондентов составил от 31 до 40 лет (49%) (Диаграмма 6).

В результате обобщения полученных данных установлено, что состояние соблюдения законности в сфере защиты трудовых прав граждан оценивается прокурорами на высоком (42%), среднем уровне (57%) (Диаграмма 7).

### Возраст респондентов

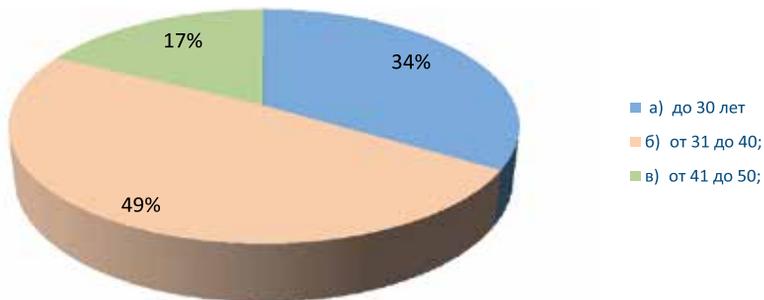


Диаграмма 6. Возраст респондентов.

### Соблюдение законности в сфере защиты трудовых прав

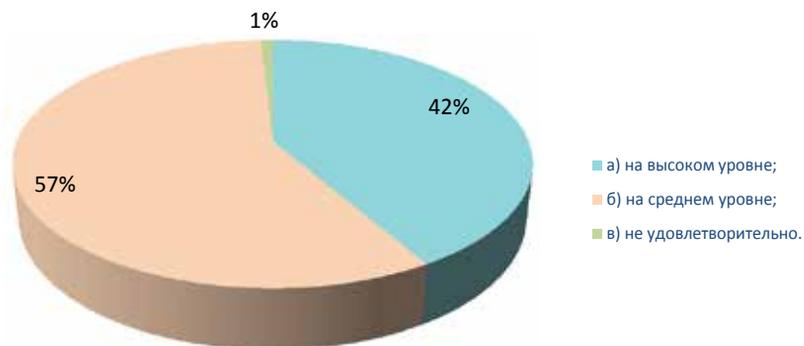


Диаграмма 7. Оценка прокурорами состояния соблюдения законности в сфере защиты трудовых прав граждан.

Уровень законодательного регулирования оценивается сотрудниками как достаточно надежный для защиты трудовых прав граждан (65%), и лишь в отдельной его части требует дополнительного правового регулирования на республиканском уровне и региональном уровне (16 %) и региональном уровне (11%) (Диаграмма 8).

Большинство сотрудников (73%) отметили, что уровень правовых актов органов прокуратуры обеспечивают надежную защиту трудовых прав граждан (Диаграмма 9).

### Оценка уровня законодательного регулирования защиты прав граждан



Диаграмма 8. Оценка прокурорами уровня законодательного регулирования.

### Оценка уровня правовых актов органов прокуратуры

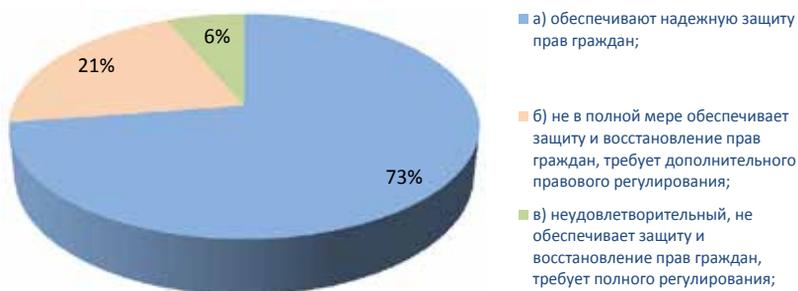


Диаграмма 9. Оценка прокурорами уровня правовых актов органов прокуратуры.

Половина респондентов оценили деятельность уполномоченных органов (акиматы, инспекции труда и др.) –

эффективно (53%), 34% прокуроров считают, что работа осуществляется неэффективно (Диаграмма 10).

### Оценка уровня работы уполномоченных органов

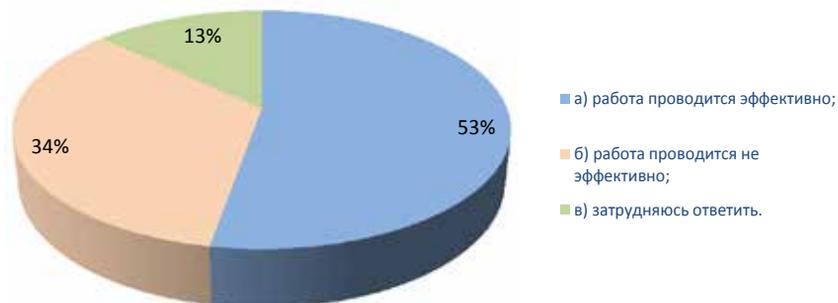


Диаграмма 10. Оценка прокурорами уровня уполномоченных органов в сфере трудовых отношений.

Из 1210 опрошенных сотрудников, большая часть (66%) участвовали в проведении прокурорских проверок за исполнением трудового законодательства (Диаграмма 11).

### Участие в проведении прокурорских проверок

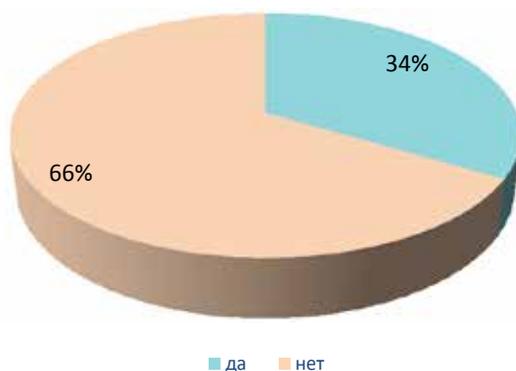


Диаграмма 11. Участие сотрудников в проведении прокурорских проверок.

Прокурорские проверки за исполнением трудового законодательства в большинстве случаев проводятся по мере необходимости (42%), ежемесячно (30%) и ежеквартально (16%) (Диаграмма 12).

**Частота проверок**

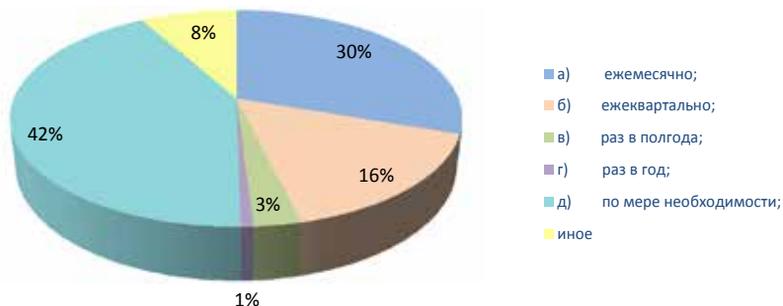


Диаграмма 12. Частота прокурорских проверок за исполнением трудового законодательства.

Прокурорами конкретизировано, что основаниями для проведения подобных проверок являются в основном указания вышестоящих прокуратур или поступившие жалобы и заявления (24%). Вместе с тем, сотрудниками отмечено, что проверки также проводились по собственной инициативе (28%) (Диаграмма 13).

**Проверки исполнения трудового законодательства**

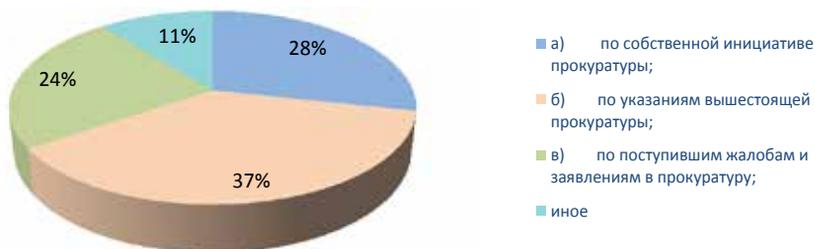


Диаграмма 13. Основания для проведения проверок исполнения трудового законодательства.

Большинство сотрудников едины во мнении, что в органах прокуратуры практически отсутствуют (84%) основания, препятствующие полноценному рассмотрению обращений и проведению проверок в сфере защиты трудовых прав граждан (Диаграмма 14).

### **Законные основания, препятствующие полноценному рассмотрению обращений и проведению проверок**

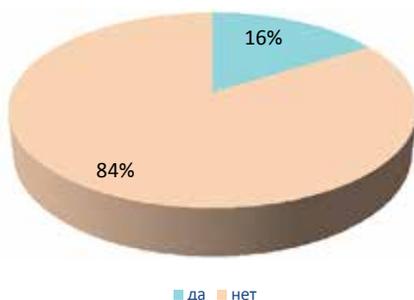


Диаграмма 14. Мнение прокуроров об отсутствии оснований, препятствующих полноценному рассмотрению обращений и проведению проверок в сфере защиты трудовых прав граждан.

Как правило, в прокуратуру информация о нарушениях трудового законодательства поступает из статистических данных и материалов проверок (37%), из сообщений от СМИ (20%) и информации правоохранительных органов о выявленных трудовых нарушениях (20%), сообщений о тяжелых, смертельных несчастных случаях на предприятиях (10%) (Диаграмма 15).

В дальнейшем анализ и обобщения поступившей информации обобщается на ежемесячной основе (44%) либо по мере необходимости (36%) (Диаграмма 16).

Сотрудники отметили, что наиболее часто допускались нарушения требований по оплате труда (48%), нарушения требований по заключению трудового договора (26%), а также и прав обеспечения безопасности и охраны труда (6%) (Диаграмма 17).

## Информация, поступающая в прокуратуру

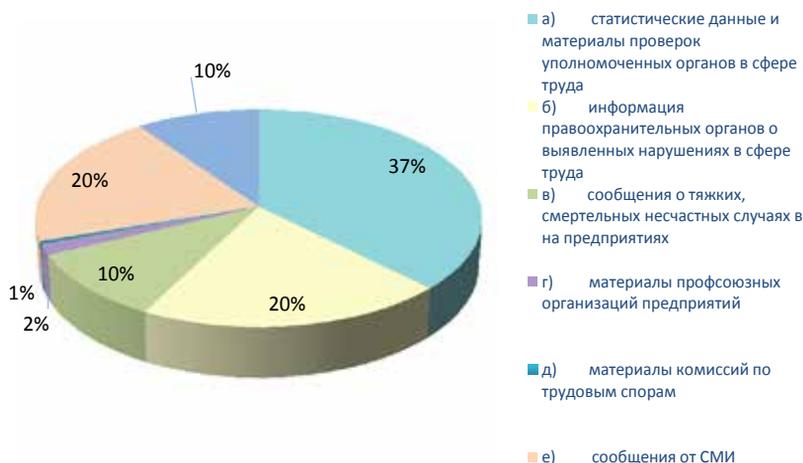


Диаграмма 15. Источники информации о нарушениях трудового законодательства.

По выявленным нарушениям прокурорами чаще всего вносятся представления (77%), приносятся протесты (7%) и возбуждаются административные дела (2%) (Диаграмма 18).

## Частота проведения обобщений и анализов поступившей информации

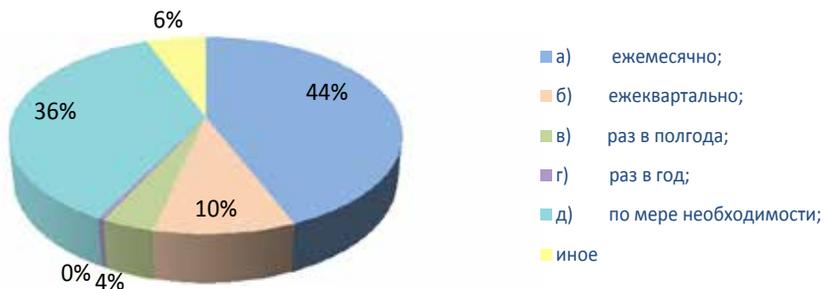


Диаграмма 16. Частота проведения обобщений и анализов поступившей информации.

### Распространенные нарушения



Диаграмма 17. Наиболее распространенные нарушения трудового законодательства.

По мнению сотрудников, прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства является одной из актуальных и важных направлений деятельности органов прокуратуры (92%) (Диаграмма 19).

В ходе своей деятельности, прокуроры отмечают, что мониторинг нарушений трудовых прав граждан они осуществляют путем запросов в уполномоченные органы (46%) и органы статистики (33%) (Диаграмма 20).

### Меры прокурорского реагирования



Диаграмма 18. Меры прокурорского реагирования.

### Актуальность прокурорского надзора

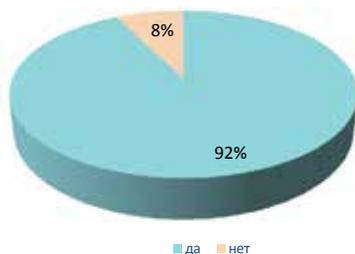


Диаграмма 19. Мнение прокуроров об актуальности прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства.

### Мониторинг трудовых нарушений



Диаграмма 20. Способы осуществления прокурорами мониторинга нарушений трудовых прав граждан.

Достоверность данных мониторинга оценивается удовлетворительно (81%) (Диаграмма 21).

### Оценка достоверности данных мониторинга правонарушений

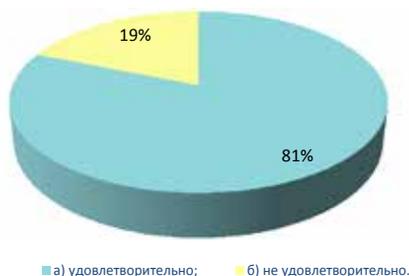


Диаграмма 21. Оценка прокурорами достоверности мониторинга нарушений трудовых прав граждан.

По мнению большинства прокуроров, усиление ответственности работодателя в части соблюдения трудовых прав граждан является необходимым на сегодняшний день (87%) (Диаграмма 22).

Вместе с тем следует отметить, что в отдельных случаях существуют проблемы осуществления прокурорского надзора по уголовным (10%) (Диаграмма 23) и гражданским (5%) (Диаграмма 24) делам, не вызывают трудностей лишь надзор по административным делам (99%) (Диаграмма 25) и судебных актов (96%) (Диаграмма 26).

### Необходимость в усилении ответственности работодателя

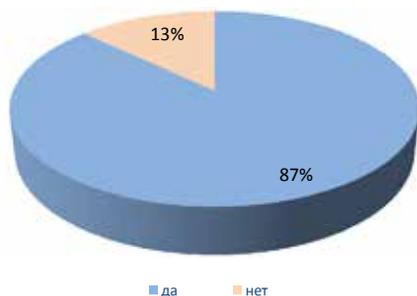


Диаграмма 22. Мнение прокуроров о необходимости усиления ответственности работодателя в части соблюдения трудовых прав граждан.

### Сложности или проблемы при осуществлении прокурорского надзора по уголовным делам

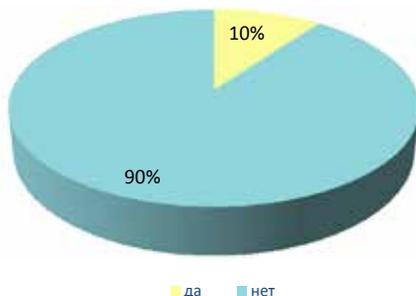


Диаграмма 23. Мнение прокуроров о наличии проблем при осуществлении прокурорского надзора по уголовным делам.

Мнения прокуроров разделились по вопросу необходимости более детальной регламентации или издания соответствующего акта органов прокуратуры по вопросам прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства: половина сотрудников считает, что требуется (56%), половина, что не требуется (44%) (Диаграмма 27).

### Сложности или проблемы при осуществлении прокурорского надзора по гражданским делам

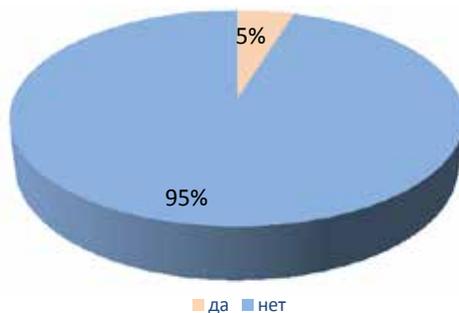


Диаграмма 24. Мнение прокуроров о наличии проблем при осуществлении прокурорского надзора по гражданским делам.

### Сложности или проблемы при осуществлении прокурорского надзора по административным делам

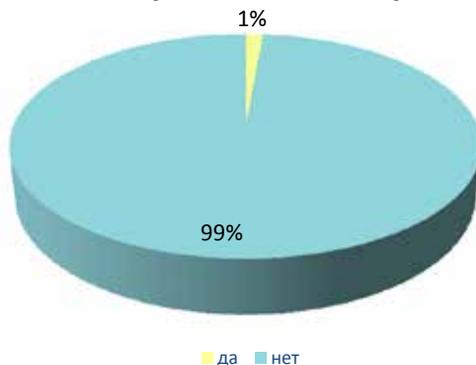


Диаграмма 25. Мнение прокуроров о наличии проблем при осуществлении прокурорского надзора по административным делам.

### Сложности или проблемы при осуществлении прокурорского надзора за исполнением судебных актов

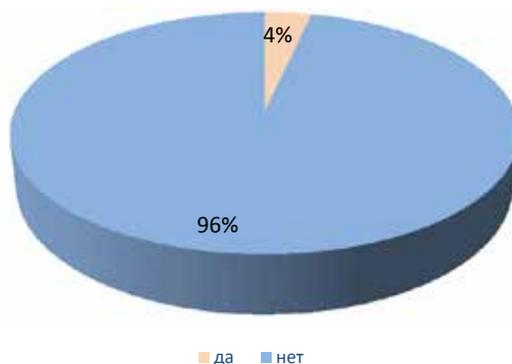


Диаграмма 26. Мнение прокуроров о наличии проблем при осуществлении прокурорского надзора за исполнением судебных актов.

### Необходимость более детальной регламентации организации и осуществления прокурорского надзора

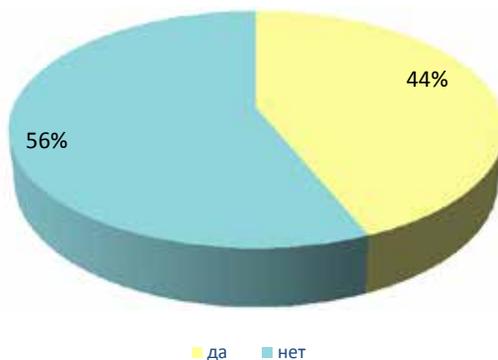


Диаграмма 27. Мнение прокуроров о необходимости более детальной регламентации или издания соответствующего акта органов прокуратуры в сфере трудовых отношений.

**Правовая необходимость в расширении полномочий прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов в сфере трудовых отношений**

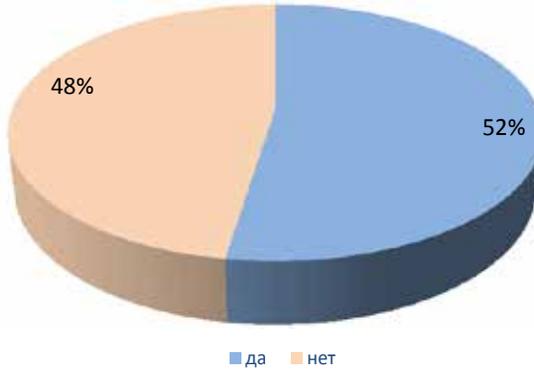
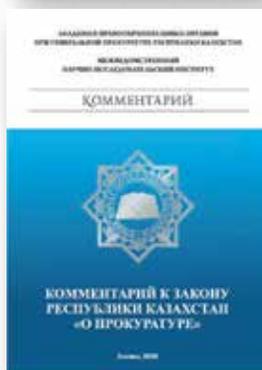
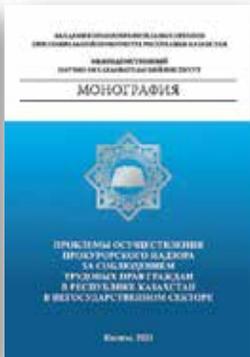
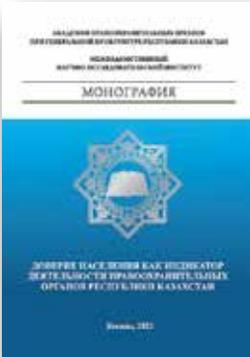
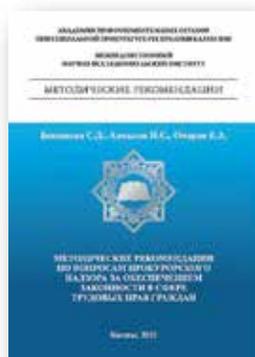
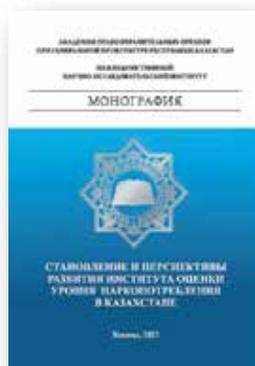


Диаграмма 28. Мнение прокуроров о необходимости расширения полномочий прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов в сфере трудовых отношений.

# ИЗДАНИЯ АКАДЕМИИ ЗА 2020 ГОД



# ИЗДАНИЯ АКАДЕМИИ ЗА 2021 ГОД



*Научное издание*

**Алпысов Н.С., Бекишева С.Д., Ермакова З.Ж., Жаруллаева С.Ш.,  
Казбекова А.Б., Муканбеткалиев А.А., Найманова Д.Х., Омаров Е.А.,  
Сагымбеков Б.Ж.**

**Проблемы осуществления прокурорского надзора  
за соблюдением трудовых прав граждан в Республике Казахстан  
в негосударственном секторе**

Монография

*Под общей редакцией М.И. Шереметьева*

Оформление и верстка Т.А.Горшковой

Подписано в печать 02.09.2022  
Печать цифровая, бумага офсетная  
Формат 60x84 1/16, у.п.л. 15,1.  
Заказ № 651

ГУ «Академия правоохранительных органов  
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан»

021804, Акмолинская область, Целиноградский район,  
п. Косшы, ул. Республики 16

Отпечатано в типографии ИП «Старков С.А.»  
г. Кокшетау, ул. Ауельбекова, 98



