



# **АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД**

**«ТРУДОВЫЕ ПРАВА, ПРОФСОЮЗЫ: ЯНВАРСКИЕ  
СОБЫТИЯ 2022 ГОДА В КАЗАХСТАНЕ  
(МАНГИСТАУСКАЯ ОБЛАСТЬ)»**

**(сокращенная версия)**



**Алматы, август 2022 г.**

## **СОДЕРЖАНИЕ**

### **Введение**

- 1. Краткий обзор причин социально-трудовых конфликтов в форме коллективных трудовых споров в Казахстане в последние годы**
- 2. Социально-трудовые конфликты в форме коллективных социально-трудовых споров в Мангистауской области**
  - 2.1. Город Жанаозен и Мангистауская область – 2011**
  - 2.2. Город Жанаозен и Мангистауская область – январь 2022**
- 3. Коллективные социально-трудовые споры и их разрешение: международные стандарты и законодательство Республики Казахстан**

### **Выводы и рекомендации**

## Введение

Как отмечено в исследовании социолога А.Жусуповой<sup>1</sup>, в Казахстане в 2021 году произошел резкий рост числа социально-трудовых конфликтов. В частности, если в 2019 году их число не достигало 10, то в 2021 году, по разным данным, их доля возросла в несколько десятков раз.

При этом она отмечает такой рост в разрезе динамики последних лет. По ее данным, если исходить из открытых источников, то в 2012 году было зарегистрировано 21 конфликт, в 2013 году их количество составляло 28 случаев, в 2016 – 4. За 2017-2020 гг. было зарегистрировано порядка 20 конфликтов (по другим данным в 2019 году по республике имело место 9 трудовых конфликтов, в 2020 году – 11 конфликтов).

А в 2021 году Президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев озвучил данные, что только в Мангыстауской области с начала года было зафиксировано 150 трудовых конфликтов. При этом свыше 130 из них приходились на нефтегазовый сектор. На нефтедобывающий регион в целом приходится 80% всех трудовых споров.

Заметим при этом, что речь идет о Мангыстауской области, где в 2011 году социально-трудовой конфликт закончился трагедией, сопровождавшейся гибелью и ранениями десятков протестовавших нефтяников, а в начале января 2022 года такой же конфликт привел к многотысячным акциям протеста по всему региону с социально-экономическими требованиями, которые достаточно быстро превратились в политические и распространились на большую часть страны.

Настоящий доклад посвящен причинам и характеру социально-трудовых конфликтов в Мангыстауской области в последние годы, их системной связи с прелюдией трагических событий января 2022 года в Казахстане, международным стандартам и положениям казахстанского национального законодательства, касающимся коллективных трудовых споров и их разрешения, а также роли и участию профсоюзов и иных социальных институтов в этом.

Его целью является исследование правового регулирования деятельности профессиональных союзов, медиаторов, государственных инспекций труда и других социальных институтов, в механизме обеспечения трудовых прав граждан, разрешения коллективных трудовых споров, в контексте событий января 2022 года в Республике Казахстан, а также выработка рекомендаций для создания эффективного механизма разрешения коллективных трудовых споров в Республике Казахстан.

---

<sup>1</sup> А.Жусупова Почему происходит рост социально-трудовых конфликтов в Казахстане? 9 декабря 2021 года.

## **1. Краткий обзор причин социально-трудовых конфликтов в форме коллективных трудовых споров в Казахстане в последние годы**

В уже упомянутом выше исследовании социолога А.Жусуповой<sup>2</sup> к причинам социально-трудовых конфликтов отнесен комплекс факторов, хотя во многих случаях бастующие в качестве основной причины называли низкий уровень заработных плат.

В то же время, как она отмечает, и как демонстрирует практика, одно лишь повышение уровня заработных плат не приводит к снижению уровня социальной напряженности на предприятиях, где происходят забастовки рабочих. К числу факторов, влияющих на их возникновение, относятся также условия труда, не менее важное значение имеет и качество менеджмента, запросы по отношению, к которому носят принципиально иной характер. И что она специально подчеркивает, это то, что эффективность профсоюзов, призванных участвовать в разрешении трудовых споров, остается низкой.

В то же время, указывает социолог, предоставить четкую статистику о количестве социально-трудовых конфликтов достаточно сложно, поскольку можно предположить, что информация о них не всегда поступает в публичное поле, и, зачастую, носит обрывочный характер.

Тем не менее, нельзя утверждать о том, что социально-трудовые конфликты затрагивают только работников крупных производственных предприятий, в числе бастующих были и работники бюджетных учреждений, и работники, занятые в сфере платформенной экономики.

А.Жусупова приводит перечень основных причин социально-трудовых конфликтов в Казахстане. Она указывает, что в 2020 году, согласно заявлениям самих бастующих работников, главными были вопросы оплаты труда, поскольку этот год выдался критическим, усугубившим и так непростую экономическую ситуацию в стране: девальвация, инфляция и рост цен, что сказалось на ухудшении социального самочувствия населения страны. При этом, по ее данным, индексация оплаты труда была предусмотрена только в 10% казахстанских предприятий. А в целом размер оплаты труда в себестоимости производимой продукции в Казахстане в разы ниже, чем в развитых странах.

Поэтому экономические причины, усугубленные объективными обстоятельствами, связанными с общей ситуацией в стране, лежат на поверхности роста социально-трудовых конфликтов в стране. Тем не менее, стоит понимать, что в целом ситуация представляется значительно сложнее, поскольку речь идет о комплексе факторов, которые влияют на рост забастовок в Казахстане.

А.Жусупова приводит перечень факторов, обусловивших столь стремительный рост числа социально-трудовых конфликтов в Казахстане, и пытается дать ответ на вопрос о том, к каким последствиям и почему может привести их развитие.

В рамках этого исследования<sup>3</sup> приводятся данные экспертного опроса Eurasian Center for People Management (ЕСРМ), который был проведен в октябре 2021 года среди представителей профсоюзов, НПО, занимающихся вопросами трудовых отношений, специалистов в сфере трудового права, политологов, HR специалистов, менеджмента крупнейших

---

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

производственных компаний страны, а также депутатов парламента страны. В целом в исследовании приняли участие 50 экспертов.

Каковы другие причины роста социально-трудовых конфликтов в стране, указываются в исследовании? В первую очередь, кроме низкого уровня заработной платы, немаловажным фактором являются условия труда в Казахстане. По данным Федерации профсоюзов РК в стране происходит рост количества нарушений прав трудящихся. Так, в 2020 году число несчастных случаев на предприятиях республики возросло на 5,8% (1330 несчастных случаев), число пострадавших возросло на 5,1% (1503 человек), рост смертности повысился на 15,6% (погибло 208 человек). В 78% несчастных случаев со смертельным исходом определена вина работодателя. Из 192 предприятий, где имели место смертельные случаи, только в 58 (30%) имеются профсоюзные организации.

В разрезе регионов наибольшая доля работников, занятых в неблагоприятных условиях труда, приходится на регионы с промышленной специализацией – Мангистаускую (54,5% от числа занятых) и Карагандинскую (37,2%) области.

При этом, уровень государственного контроля за соблюдением трудового законодательства является слабым. Как указывается в цитируемом исследовании, количество государственных инспекторов труда составляет всего 256 человек – один инспектор на 23 тыс. работников, тогда как, по рекомендациям МОТ, для эффективного осуществления функций их численность должна составлять 1 инспектор на не более чем 10 тыс. работников. Госинспекторы труда в Казахстане охватывают проверками в год лишь 3% предприятий и организаций и к тому же во многих случаях введенный 26 декабря 2019 года и действующий по настоящее время Указ Президента РК о введении моратория на проверки малого и микропредпринимательства затрудняет проверки по вопросам нарушения трудовых прав, если только это не связано с предотвращением или устранением нарушений, которые потенциально несут массовую угрозу жизни и здоровью населения, окружающей среде, законности и общественному порядку.

Несмотря на то, что вопросы заработной платы и условий труда выступают одними из главных причин возникновения трудовых конфликтов, подавляющее большинство конфликтов, как указывает А.Жусупова, спровоцированы именно отказом администрации вести переговоры по этому вопросу. То есть управленческий фактор имеет не меньшее значение в ряду причин, из-за которых происходит рост социально-трудовых конфликтов.

Налицо критический разрыв между топ-менеджментом и работниками, неэффективность коммуникаций между административно-управленческим и производственными составами. Эксперты констатируют, что сегодня в Казахстане культура поведения внутри кризисных ситуаций и работа с кризисами не выстроена и не систематизирована. Таким образом, управление сегодня является одним из главных факторов развития социально-трудовых отношений, в конечном итоге определяющим эффективность организации.

Одной из причин, оказывающих влияние на возникновение трудовых конфликтов, также является неравенство в оплате труда местных и иностранных работников.

Так Министерством труда и социальной защиты населения РК и Генеральной прокуратурой РК в 2019 году были выявлено 476 фактов создания неравных условий в оплате труда. По данным на 2020 год наибольшее количество иностранцев работают в сфере строительства – 8623 человека (45%). В горнодобывающей промышленности трудятся 2 213 человек (12%), в

сфере сельского, лесного и рыбного хозяйства – 55 (0,3%), в профессиональной, научной и технической деятельности задействованы 1 557 иностранцев (8%), в обрабатывающей промышленности – 1 397 (7%).

На сегодняшний день, как следует из статистических данных, преобладающее число социально-трудовых конфликтов приходится на западные регионы страны, в частности, на нефтегазовые и нефтесервисные предприятия с иностранным участием.

Показательными в этом отношении являются указанные в исследовании результаты проведенного ЕСРМ экспертного опроса, посвященного анализу социально-трудовых конфликтов в Казахстане.

Среди вариантов ответа по этому вопросу, которые были указаны в категории «Другое», чаще всего упоминали:

- отсутствие защищенности со стороны государства;
- страх потери рабочих мест в результате роботизации (автоматизации);
- сомнения либо недостаточная осведомленность об эффективности использования других способов решения возникающих разногласий;
- людям некуда идти работать, вакантных предложений по их специальности мало, экономика не диверсифицирована.

Отдельно нужно отметить приведенную в исследовании А.Жусуповой оценку эффективности деятельности профсоюзов в Казахстане<sup>4</sup>.

Она указывает, что большое значение в контексте конструктивного урегулирования трудовых конфликтов принадлежит профсоюзам. Тем не менее, профсоюзы, которые были сравнительно сильны в начале 1990-х годов, сегодня перестают быть реальными защитниками прав трудящихся, становятся излишне бюрократизированными институтами.

Об этом свидетельствует, как она указывает, и нынешнее бездействие республиканских объединений – Федерации профсоюзов РК (ФПРК), Казахстанской конфедерации труда (ККТ) и Содружества профсоюзов Казахстана «Аманат». По сути, нарастающая с 2021 года волна забастовок в стране происходит стихийно, без их участия. Все три объединения оказались не востребованы рабочими на всех этапах возникновения, развертывания и урегулирования трудовых конфликтов в отстаивании трудовых прав и защите интересов забастовщиков. Кстати, это будет подтверждено далее и в настоящем докладе.

Сегодня, по имеющейся информации, в профсоюзах страны состоят 2 млн. человек: 40% от численности наёмных работников, хотя, к примеру, в 1990 году в рядах профсоюзов состояло 7,4 млн человек.

Показательно, что в Глобальном индексе соблюдения прав трудящихся Международной Конфедерации Профсоюзов за 2020 год Казахстан вошел в 10-ку худших стран мира по

---

<sup>4</sup> Там же.

отношению к трудящимся наряду с Индией и Филиппинами, а в 2021 году, хотя и покинул эту 10-ку, однако продолжает оцениваться рейтингом 5, то есть «отсутствие гарантий прав».

Опрос экспертов ЕСРМ показал, что только порядка 10% считают деятельность профсоюзов эффективным. Больше 60% говорят, что профсоюзы в нашей стране не играют значительной роли, и они просто дань традициям, выполняют лишь декоративную роль.

Какие меры могли бы способствовать повышению эффективности профсоюзов в Казахстане? По мнению экспертов, в первую очередь, речь идет о приведении законодательства о профсоюзах в соответствие со стандартами Международной Организации Труда (71,1%).

Каковы последствия роста социально-трудовых конфликтов на сегодняшний день в Казахстане, исходя из выводов исследования?

Во-первых, речь идет о протестной консолидации, которая может привести к неуправляемости процесса, образно говоря протесту «всех против всех», высок уровень вероятности политизации социально-трудовых конфликтов. И в этом контексте, они могут перетечь в плоскость в другие сферы общественных отношений, что вызывает особую тревогу в полиэтничных обществах, к которым относится Казахстан.

Во-вторых, рост социально-трудовых конфликтов, безусловно, влияет и на рост социальной напряженности, общую стабильность населенного пункта, что особенно актуально для моногородов, где системообразующее предприятие зачастую является единственным работодателем.

По результатам исследования А.Жусупова делает некоторые выводы и рекомендации, с которыми трудно не согласиться.

Замалчивание происходящих социально-трудовых конфликтов напротив будет усугублять ситуацию, как подчеркивают отечественные эксперты, в Казахстане уже налицо противостояние труда и капитала, которое начинает превалировать в производственных отношениях и социальных настроениях. В результате бастующие работники в глазах населения становятся своего рода защитниками и радетелями их интересов.

Можно прогнозировать, что при сохранении прежних подходов, как в управлении, так и в отношении условий труда, игнорировании инфляции и отсутствии индексации заработных плат, рост числа социально-трудовых конфликтов в стране неизбежен.

Что необходимо предпринимать в этой ситуации, исходя из понимания того, что угрозы крайнего противостояния рабочих и менеджмента не приведут к позитивным решениям ни для одной из сторон? В первую очередь необходимо вести речь о развитии профсоюзов в стране, деятельность которых на сегодняшний день носит во многом бутафорный характер.

Другим важным фактором в этой связи является и пересмотр управленческих подходов, отход от прежних командно-иерархических отношений. Значимость этого фактора усиливается и изменениями, которые, по сути, носят глобальный характер. Речь идет о росте правовой грамотности населения, растущем запросе на репрезентацию и участие в целом, что обусловлено развитием социальных медиа, инфокоммуникационной революцией.

## **2. Социально-трудовые конфликты в форме коллективных трудовых и социальных споров в Мангистауской области**

### **2.1. Город Жанаозен и Мангистауская область – 2011**

В выпущенном в сентябре 2012 года очень подробном докладе Human Rights Watch «Нефть и забастовки. Нарушения трудовых прав в нефтяном секторе Казахстана»<sup>5</sup> содержится анализ причин, хода и последствий социально-трудового конфликта в 2011 году Мангистауской области, в том числе в г.Жанаозен, который закончился трагедией.

«Горячая фаза» конфликта началась в мае 2011 г., когда тысячи рабочих нефтегазового сектора Казахстана прекратили работу в рамках трех отдельных забастовок в компаниях нефтяного сектора в Мангистауской области Казахстана - «ЕРСАЙ Каспиан Контрактор» (ЕРСАЙ) и в нефтеразведочных и добывающих компаниях «Каражанбасмунай» (КБМ) и «Озенмунайгаз» (ОМГ), причем каждая из этих забастовок продолжалась от полутора до семи месяцев.

В то время как предшествовавшие забастовкам трудовые споры развивались независимо друг от друга, во всех трех компаниях рабочие и представлявшие их профсоюзы видели в забастовке последний шанс разрешить давние претензии рабочих по таким вопросам, как низкие зарплаты и вмешательство менеджмента в профсоюзную деятельность.

Как отмечено в упомянутом докладе, в своем реагировании на забастовки и в ходе предшествовавших им попыток рабочих разрешить трудовой спор иными средствами власти Казахстана и руководство трех компаний различным образом нарушали основополагающие права рабочих, включая права на свободу ассоциации, на коллективные переговоры, на свободное выражение мнений и на забастовку.

В частности, в этом докладе документировано, как три компании и правительство Казахстана нарушали права нефтяников на свободу ассоциации, на организацию и на ведение коллективных переговоров. Руководство компаний ЕРСАЙ и КБМ ограничивало доступ профсоюзных лидеров на свою территорию и отказывало рабочим в предоставлении помещения для проведения общих собраний. В КБМ отказались признать результаты выборов нового и.о. председателя профсоюза. Все три компании уволили сотни рабочих после того, как те приняли участие в мирных забастовках.

В докладе также документировано, как местные власти применяли административные санкции в отношении членов профсоюза в отместку за законную профсоюзную деятельность, и как профсоюзного юриста Наталью Соколову осудили на шесть лет заключения за выступления перед рабочими по вопросам неравенства в оплате труда. Более того, правительство Казахстана ввело неоправданные законодательные ограничения на свободу собраний и прав на забастовку.

На протяжении ряда месяцев, предшествовавших забастовкам, рабочие ЕРСАЙ, КБМ и ОМГ пытались заявить о своих претензиях, включая требования о повышении заработной платы, в том числе через профсоюзы в попытке добиться рассмотрения требований примирительной комиссией, либо напрямую в индивидуальном порядке – руководству компании, причем право

---

<sup>5</sup> «Нефть и забастовки. Нарушения трудовых прав в нефтяном секторе Казахстана», Human Rights Watch, 10 сентября 2012 года. <https://www.hrw.org/ru/report/2012/09/10/256358>



на коллективные переговоры закреплено в конвенциях Международной Организации Труда, участником которых является Казахстан, и в национальном трудовом законодательстве.

Три вышеупомянутые компании различными способами отказывались рассматривать требования рабочих в рамках примирительных процедур, которые могли бы привести к разрешению их претензий. Не видя иного способа разрешить отраслевые споры, рабочие всех трех компаний начали забастовку, объявление которой является основополагающим правом, которым рабочие могут воспользоваться для продвижения и защиты своих экономических интересов.

В каждом случае местные суды признавали забастовку незаконной, ссылаясь на несоблюдение рабочими предусмотренного национальным законодательством порядка объявления законной забастовки, а также на норму Трудового кодекса Республики Казахстан (ТК РК), запрещающую забастовки на «опасных производственных объектах», которыми власти признаю и ЕРСАЙ, и КБМ, и ОМГ.

Массовые увольнения забастовщиков были общим явлением для всех трех компаний после того как забастовки на западе Казахстана признавались незаконными местными судами. С мая по ноябрь 2011 г. в ЕРСАЙ, КБМ, ОМГ и аффилированных компаниях было уволено более 2 тыс. работников.

После событий декабря 2011 года в феврале 2012 г. Парламент Казахстана принял законодательство, позволяющее работодателю увольнять работника, продолжающего бастовать после уведомления о том, что тот участвует в незаконной забастовке.

Как указывало руководство ЕРСАЙ, *«с мая по 30 июня были расторгнуты трудовые договоры с 223 работниками»*, хотя была информация примерно о 400 рабочих, которых уволили или вынудили уволиться. В ОМГ с 26 мая по ноябрь 2011 г. был уволен 991 человек. В ОМГ руководство увольняло даже тех работников, которые сами не участвовали в забастовке, но в нерабочее время приходили навестить родственников и знакомых среди забастовщиков. Около 1000 рабочих было уволено в КБМ.

До столкновений в середине декабря не было никаких признаков того, что какая-либо из компаний (КБМ и аффилированные компании, ОМГ, ЕРСАЙ), в которых были забастовки, планировала восстанавливать уволенных работников.

На протяжении всего периода трудовых конфликтов на западе Казахстана власти использовали ограничительное законодательство о порядке организации и проведения мирных собраний, чтобы штрафовать и задерживать нефтяников. Власти также возбуждали административные дела против тех гражданских активистов и представителей оппозиции, которые пытались проводить демонстрации или высказываться в поддержку забастовщиков.

16 декабря 2011 г. в Жанаозене вспыхнули столкновения между полицией и людьми, которые в тот день собрались на центральной площади, - среди последних были и бастующие нефтяники, которые находились на площади уже несколько месяцев. 16 декабря в Казахстане отмечается День независимости, и местные власти установили на площади сцену и юрты, чтобы отметить 20-летнюю годовщину независимости.

Около полудня начались торжества и одновременно возникли конфликты между полицией и нефтяниками на площади. В эфире различных информационных телепрограмм прошел видеосюжет о том, как 20–30 человек в бордовых спецовках нефтяной компании забрались на сцену и стали крушить аппаратуру. В заявлении Генеральной прокуратуры от 16 декабря говорилось, что участники массовых беспорядков *«перевернули новогоднюю елку, разрушили расставленные по случаю праздника юрты и сцену и подожгли полицейский автобус»*. В тот день в Жанаозене было подожжено несколько зданий, в том числе офис ОМГ, разграблены магазины и банкоматы.

В ответ местная полиция и подтянутые в Жанаозен спецподразделения применили оружие против гражданских лиц, в том числе бастующих нефтяников, убив, по официальным данным, 16 и ранив более 100 человек. Как следует из сообщений Генеральной прокуратуры, в ходе столкновений погибли еще три человека: двое – в результате телесных повреждений, один – от ожогов при пожаре. Другие источники и гражданские активисты группы называют намного большие цифры убитых, что, однако, не удалось проверить.

17 декабря, на следующий день после столкновений, власти Казахстана ввели в Жанаозене чрезвычайное положение. С городом была также отключена связь, доступ к нескольким интернет-сайтам и социальным сетям, включая Twitter, был заблокирован на всей территории Казахстана до 20 декабря. В последующие дни были задокументированы заявления о произвольных арестах, недозволенном обращении и пытках в отношении задержанных в полиции, а также о вымогательстве у жителей города со стороны полицейских.

В заявлениях местных и международных правозащитных организаций поднимались вопросы применения оружия на поражение и сообщений о пытках и недозволенном обращении, включая смерть 50-летнего Базарбая Кенжебаева, который был произвольно задержан 16 декабря, избит в полиции и через несколько дней после освобождения умер от внутренних повреждений.

Очевидно, что нарушения трудовых прав в нефтяном секторе на западе Казахстана служили фоном как для декабрьских столкновений, так и для развернутого преследования наиболее активных общественных деятелей, многие из которых активно поддерживали нефтяников.

6 января 2012 г. начались аресты нефтяников и представителей политической оппозиции, поддержавших протестовавших.

4 июня 2012 г. городской суд Актау признал 34 из 37 подсудимых виновными в различных преступлениях, включая *«организацию и участие в массовых беспорядках»* и кражи. 13 человек получили тюремные сроки от трех до семи лет, в том числе Роза Тулетаева, Максат Досмагамбетов и Талгат Сактаганов – семь лет, шесть лет и четыре года, соответственно. Из 21 освобожденного пятеро были амнистированы, 16 получили условные сроки от одного до трех лет. Трое подсудимых были оправданы по всем пунктам обвинения. Тулетаевой по апелляции приговор был сокращен с семи до пяти лет, остальные оставлены без изменения. Получившие сроки лишения свободы рабочие были либо в связи с условно-досрочно освобождены, либо освободились по окончании срока. Досмагамбетов, которому в ходе следствия были сломаны ребра и лицевая кость, а в учреждении, куда он был этапирован для отбывания наказания, поставлен диагноз *«злокачественная опухоль лицевой кости»*, был условно-досрочно

освобожден в феврале 2015 года, а в сентябре 2018 года скончался от онкологического заболевания, связанного с этой опухолью.

Наблюдатели и журналисты сообщали, что в суде многие подсудимые заявляли, что во время следствия подвергались побоям, удушению, психологическому давлению и другому недозволенному обращению со стороны сотрудников правоохранительных органов, как представляется – с целью принуждения к даче изобличающих показаний на себя или на других. Однако власти не провели беспристрастного и тщательного расследования этих заявлений, отмахнувшись от них после предварительной проверки, по итогам которой было установлено *«отсутствие состава преступления в действиях сотрудников правоохранительных органов при реагировании на массовые беспорядки 16 декабря»*.

8 октября 2012 года лидер оппозиционной и позднее запрещенной партии «Алга!» Владимир Козлов был приговорен к 7 годам 6 месяцам лишения свободы за *«возбуждение социальной розни»*. Он был освобожден условно-досрочно в августе 2016 года и в 2019 году покинул Казахстан.

Как показано в этом докладе, системные проблемы, нерешенность которых привела к этим трагическим событиям, в том числе несправедливость распределения доходов от добычи нефти, размер заработной платы, ситуация с профсоюзами, отсутствие нормального диалога между менеджментом и рабочими, так и остались острыми.

## **2.2. Город Жанаозен и Мангистауская область – январь 2022<sup>6</sup>**

Согласно информации радио «Азаттык», которое пыталось фиксировать хронологию январских событий<sup>7</sup>, 2 января 2022 года сотни людей в городе Жанаозене в Мангистауской области на западе Казахстана вышли на акции протеста против скачка цен на сжиженный газ: с 60 до 120 тенге.

Участники митинга перекрыли дорогу возле городского акимата. Позднее протесты продолжились и в других районах Мангистауской области: в поселках Жетыбай и Курык Каракиянского района, в поселке Акшукур Тупкараганского района, а также в областном центре - г.Актау. Жители потребовали от властей снизить стоимость газа до 50 тенге за литр.

К митингующим в Жанаозене приехал аким Мангистауской области Нурлан Ногаев, но участники акции отказались с ним разговаривать. Количество протестующих в городе превысило три тысячи человек. К протестам стали присоединяться жители многих регионов страны. В Актобе, Шымкенте, Алматы, столице страны начали собираться люди в поддержку митингующих в Жанаозене.

Власти Мангистауской области сообщили, что цена на сжиженный газ будет снижена до 50 тенге, но протестующие не расхотелись. Они выражали недовольство постоянным повышением цен на товары и начали выдвигать политические требования, в том числе об

---

<sup>6</sup> Авторы доклада выражают глубокую признательность общественному деятелю Мухтару Умбетову за неоценимую помощь в составлении данного раздела.

<sup>7</sup> Полная хронология январских событий. Протесты и беспорядки в Казахстане в январе 2022 года: даты, события, инциденты и последствия, Радио «Азаттык», январь 2022 года.  
<https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-unrest-timeline/31654270.html>

отставке правительства. К этому времени активизировались протесты в Алматы, Актобе и Шымкенте.

В ряде регионов протесты стали приобретать насильственный характер. Полиция стала применять слезоточивый газ, светошумовые гранаты и резиновые пули против протестующих.

Начались нападения на государственные здания и в ночь на 5 января Президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев ввел чрезвычайное положение в Мангистауской области и Алматы, а утром принял отставку правительства. Власти сообщили о гибели сотрудников правоохранительных органов в результате беспорядков.

6 января Президент Токаев попросил военной помощи у Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), членами которой являются Казахстан, Россия, Беларусь, Таджикистан, Кыргызстан и Армения. Войска ОДКБ прибыли в Казахстан, как сообщалось, с «миротворческой миссией» и были выведены после 13 января.

7-8 января власти сообщили о восстановлении конституционного порядка и взятии правительственных зданий и акиматов под контроль правоохранительных органов. В эти же дни в городах Жанаозене и Актау участники протестов начали расходиться. Кстати, в этих двух городах беспорядков и нападений на административные здания зафиксировано не было.

По различным сообщениям в ходе беспорядков и после них было задержано более 10 тысяч человек. 1 июня 2022 года редакция Радио «Азаттык» обнародовала имена 188 погибших в ходе январских событий в Казахстане<sup>8</sup>. Причем журналисты указали, что государство на данный момент предоставило в открытом доступе лишь имена погибших силовиков и что список жертв будет обновляться и пополняться новыми именами. По их сведениям, с учетом людей, скончавшихся от пыток, число погибших может достигнуть отметки 238 человек.

1 июня 2022 года Генеральная прокуратура сообщила о 5065 досудебных расследованиях по январским событиям<sup>9</sup>, в том числе по жалобам на пытки и жестокое обращение. На момент составления настоящего доклада начались судебные процессы по обвинениям в кражах, нападениях и захватах зданий государственных органов, нападениях и убийствах сотрудников правоохранительных органов. Пока неизвестно о результатах досудебных расследований и судебных процессах по делам о пытках и неправомерном применении огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов.

Ниже приводится краткая хронология событий в г.Жанаозен и Мангистауской области.

Как уже отмечалось выше, причиной социально-трудового конфликта в регионе явилось повышение в два раза цен на сжиженный газ: с 60 до 120 тенге за литр. Для Мангистауской области, где в 90% автомобилей используется сжиженный газ, это вело к серьезному ухудшению социально-экономического положения большинства населения, негативно отражалось на малом и среднем бизнесе. Особое возмущение вызвало то, что сжиженный газ,

---

<sup>8</sup> Радио «Азаттык» обнародовало имена 188 погибших в ходе январских событий в Казахстане, 01 июня 2022 года. <https://mediazona.ca/news/2022/06/01/188>

<sup>9</sup> Более 5 тысяч расследований зарегистрировано по январским событиям – Генпрокуратура, Tengrinews.kz, 01 июня 2022 года. [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/5-tyisyach-rassledovaniy-zaregistrirovano-yanvarskim-469962/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/5-tyisyach-rassledovaniy-zaregistrirovano-yanvarskim-469962/)

который использовался в регионе и на который в два раза повышались цены, производился на местном Казахском газоперерабатывающем заводе (КазГПЗ) и, по мнению населения региона, такое повышение не было обусловлено какими-то объективными причинами. Тем более, что такое повышение было не первым. «Ползучее» повышение цен на сжиженный газ происходило еще с 2000 годов, когда он стоил 5-7 тенге за литр.

Резкий рост цен на сжиженный газ имел место и в 2019 году, что тоже вызвало протесты в г.Жанаозен. Уже тогда местные жители требовали установления цены на сжиженный газ в размере не более 50 тенге за литр. Между активистами и руководством компаний велись переговоры, на интенсивность которых оказала влияние пандемия COVID-19, которая, в свою очередь, оказала негативное влияние и в целом на население, поскольку цены стали расти практически на все.

О повышении цен на сжиженный газ, предположительно с 1 января 2022 года, объявил перед Новым Годом назначенный на эту должность 7 сентября 2021 года министр энергетики Казахстана Мазгум Мирзагалиев. Примечательно, что на этом посту он сменил бывшего министра энергетики Нурлана Ногаева, который в тот же день был назначен акимом Мангистауской области. 11 января 2022 года, после январских событий Мирзагалиев был снят с должности, и министром энергетики был назначен Болат Акчулаков.

После празднования Нового Года, уже 2 января 2022 года жители г.Жанаозен с утра начали выходить на акцию протеста против повышения цен. Сначала это были десятки, потом сотни людей, которые практически перекрыли центр города. К полудню на площади собралось уже более тысячи человек, некоторые стали ставить юрты, чтобы греться, поскольку в это время года средняя температура воздуха была около 5 градусов.

В тот же день, во вторую половину дня уже в пригородах города Актау стали собираться жители и гражданские активисты.

Практически сразу 2 января к собравшимся в гг. Жанаозен и Актау стали подходить представители властей, сотрудники местных акиматов, органов прокуратуры и полиции, указывая, что акции протеста организованы с нарушением порядка организации и проведения мирных собраний и поэтому незаконны. Однако, собравшиеся, которые действовали исключительно мирно, настаивали на своих требованиях о снижении цен на сжиженный газ.

В г.Актау информация об акции протеста быстро распространилась, и ближе к вечеру большие группы протестующих стали двигаться из пригородов к центру города. К вечеру 2 января на площади Ынтымак в г.Актау собралось не менее тысячи человек. Как и в г.Жанаозен, появилась юрта, в которой можно было согреться. Несмотря на то, что на площади присутствовали представители местных исполнительных органов и полиции, которые пытались разъяснить собравшимся незаконность их действий, никаких запретов не объявлялось, никаких силовых действий не предпринималось и задержаний не осуществлялось. Сотрудники правоохранительных органов только оцепили акимат.

Позднее на площади появилась палатка, и к утру 3 января в условиях сильного резонанса, который имели эти события, количество протестующих резко увеличилось. К середине дня их уже было несколько тысяч человек, и в это время лидеры протестующих – рабочие активисты получили сообщение, что в аэропорт Актау, возможно, прибывают военные.

Лидеры протестующих, в основном, рабочие активисты, в том числе закрытых независимых профсоюзов, находились в постоянном тесном контакте с рабочими из разных населенных пунктов области, которые работали вахтовым методом. Когда информация о возможном задержании властями военных распространилась, те из рабочих, кто в это время находился дома, особенно в населенных пунктах вдоль железной дороги, стали тоже организовывать акции протеста, чтобы не допустить направления военных в г. Актау. В этих районных центрах местная власть вела диалог с собравшимися, которые выражали озабоченность возможным вовлечением военных. По существу, началось блокирование железнодорожных узлов и станций. Тем не менее, по словам местных жителей, часть подразделений военных или сотрудников спецподразделений, которых, видимо, власти региона решили ввести в город для поддержания общественного порядка уже оказались в городе и разместились в районе спортивного клуба Маңғыстау-Арена. Узнав об этом, жители стали блокировать и прилегающие к этому району улицы.

Такие действия властей привели к тому, что вечером 3 января требования снизить цены на сжиженный газ до 50 тенге за литр сменились политическими требованиями. Одним из основных лозунгов был «Шал кет!» («Старик уходи!»), обращенный к первому президенту Казахстана Нурсултану Назарбаеву. К протестующим рабочим активистам стали присоединяться просто жители города, у которых были свои социальные проблемы: многодетные матери, ипотечники, бездомные, безработные, недовольные общим уровнем жизни.

4 января утром протестующие узнали, что в Мангистаускую область приезжает государственная комиссия во главе с заместителем премьер-министра РК Ералы Тугжановым, бывшим акимом Мангистауской области, отношение к которому в области было весьма неоднозначное, с учетом того, что при нем уже было повышение цен на газ, а в 2018 году его первый заместитель Серик Амангалиев был арестован и позднее осужден к 10 годам лишения свободы за получение взятки в особо крупных размерах от иностранного инвестора.

В этот же день группа официальных лиц, включающая заместителя премьер-министра РК Ералы Тугжанова, министра энергетики Мазгума Мирзагалиева, акима Мангистауской области Нурлана Ногаева, вышла к протестующим, и заместитель премьер-министра объявил, что в Мангистауской области цена на сжиженный газ будет снижена до 50 тенге за литр.

Однако за это время к протестующим присоединились еще больше рабочих нефтепромыслов и других промышленных предприятий, которые организованно стали приходить на площадь и к 5 января на площади собралось несколько десятков тысяч человек при населении г. Актау около 200 000 человек. И требования протестующих становились все более политическими тем более, что среди протестующих в г. Актау были и сторонники запрещенного «Демократического выбора Казахстана», а в г. Жанаозен – сторонники незарегистрированной Демократической партии Казахстана. Нужно также отметить, что протестующим активно помогали представители малого и среднего бизнеса, включая находившиеся рядом с площадью кафе и магазины, в том числе путем предоставления палаток, питания и т.д., поскольку они также были недовольны складывающейся социально-экономической ситуацией. Был организован чат «Говори Актау», через который те, кто поддерживал протесты, могли общаться. Таксисты бесплатно подвозили протестующих на площадь. Было очевидно, что протест имеет широкую массовую поддержку населения.

При этом, как уже отмечалось, социально-экономические требования переросли в политические, и протестующим уже было недостаточно снижения цен на сжиженный газ до 50 тенге за литр, они требовали отставки правительства и проведения досрочных выборов.

В целом всё проходило весьма мирно и организовано, хотя появлялись и провокаторы с крайне националистическими лозунгами, и представители радикальных исламских групп. Тем не менее стихийно самоорганизовавшиеся протестующие, прежде всего, рабочие смогли поддерживать порядок и не допускать выхода акций протеста из-под контроля. Тем не менее еще 4 января, когда протестующие практически не восприняли приезд на площадь государственной комиссии, были попытки некоторой агрессии в отношении ее членов, но молодым активистам удалось не допустить насилия, и члены комиссии имели возможность беспрепятственно добраться от импровизированной трибуны на площади до здания акимата. У акции протеста не было явно выраженных лидеров, но рабочие активисты, в основном, знали друг друга, у них был большой многолетний опыт участия в забастовках и акциях протеста, что позволило им обеспечить порядок и безопасность на площади, где собралось много молодежи, пожилых людей, просто любопытных. Но основу акции протеста, конечно, составляли рабочие промышленных предприятий, причем и тех, которые раньше в таких акциях протеста не участвовали. Это отражало тот факт, что недовольство социально-экономической ситуацией достигло точки кипения.

Протестующие находились на площади со 2 января, причем днем и ночью, хотя ночью, естественно, количество протестующих значительно снижалось. 4-5 января протестующие на площади Ынтымак стали получать сообщения, что акции протеста охватили почти всю страну. Одновременно 5 января Президент Токаев подписал указ об отставке правительства, и появилась информация о насилии и массовых беспорядках в ряде регионов страны и введении в ночь с 4 на 5 января чрезвычайного положения.

С учетом того, что требования о снижении цен на сжиженный газ и отставки правительства были выполнены, а в некоторых других регионах страны ситуация вышла из-под контроля, начались поджоги государственных зданий, нападения на сотрудников правоохранительных органов и появились первые сообщения о гибели людей, 6 января протестующие на площади Ынтымак приняли решения прекратить акции и рабочие начали расходиться. К 8 января на площади осталось несколько десятков человек и уже во второй половине дня последние 5-7 человек были удалены с площади полицией.

Акции протеста в г.Жанаозен и других населенных пунктах Мангистауской области также завершились 5-9 января мирно, без какого-либо насилия или беспорядков.

Нужно отметить вполне адекватную реакцию правоохранительных органов Мангистауской области на акции протеста. По существу, с 3 января полиция не была видна на площади, наблюдая за событиями со стороны, предоставив возможность протестующим самим поддерживать порядок, например, на площади Ынтымак, где собрались несколько десятков тысяч человек. Очевидно, что полиция бы вмешалась, если бы возникла угроза массовых беспорядков или были осуществлены какие-то насильственные действия, но то, что она не вмешивалась в ход мирных акций протеста, даже если они не были санкционированы, было очень разумным, поскольку не провоцировало агрессию со стороны протестующих и не создавало угрозу эскалации конфликта.

Разумную позицию заняло и руководство Мангистауской области. Власти не пытались привлечь протестующих к ответственности за организацию или участие в несанкционированном митинге, а аким Мангистауской области Нурлан Ногаев выходил к ним и в Актау, и в Жанаозене и пытался поддерживать диалог. По информации из нескольких источников в регионе в эти дни также находился государственный секретарь Ерлан Карин, который, возможно, оказывал влияние на реакцию местных властей на события.

Нужно отметить также роль или, вернее, отсутствие роли профсоюзов в январских событиях в Мангистауской области. В этом регионе, как и в других регионах страны, в том или ином соотношении представлены организации, входящие в три крупных профсоюзных объединения: Федерацию профсоюзов Республики Казахстан (ФПРК), Казахстанскую конфедерацию труда (ККТ) и Республиканское объединение профсоюзов «Содружество Профсоюзов Казахстана «Аманат» (СПК «Аманат»). Тем не менее руководители местных организаций, входящих в эти объединения, никакой организационной или лидерской роли в январских событиях в Мангистауской области не играли. По существу, события развивались стихийно, а упорядочивающую организационную роль, поддержание порядка и безопасности, участи в переговорах с властями обеспечивали гражданские и рабочие активисты и бывшие лидеры или члены давно ликвидированных властями независимых профсоюзов.

Подводя итоги январским событиям в Мангистауской области, можно сделать несколько выводов.

Во-первых, Мангистауская область отличается высоким протестным потенциалом, главным образом, потому что это основной нефте- и газодобывающий регион, с очень сложными климатическими условиями, тяжелыми условиями жизни людей, где акции протеста имели место в течение многих лет и в 2019-2021 гг. 80-90% забастовок и акций протеста в Казахстане происходили в этом регионе.

В Мангистауской области имело место активное развитие независимого профсоюзного движения и несмотря на то, что в связи с принятием в 2014 году нового репрессивного Закона РК о профессиональных союзах многие независимые профсоюзы были вынуждены закрыться или были ликвидированы, их лидеры и активные члены сохранили авторитет и доверие среди рабочих, что позволило им играть активную и позитивную роль в январских событиях.

Если же говорить о глубинных причинах событий и долгосрочных решениях имеющихся проблем в регионе, то следует выделить несколько факторов.

Во-первых, это обеспечение справедливого распределения доходов от продажи главного ресурса в регионе - нефти. Население региона небезосновательно считает, что 95% продажи нефти происходит через офшоры и разница остается в карманах у владельцев компаний и посредников. Или даже все уходит в центр, а местному населению ничего не остается.

Во-вторых, раздражающим фактором является и непрозрачность приватизации нефтедобывающих предприятий и контрактов на нефтедобычу с иностранными инвесторами.

В-третьих, это сильное социальное расслоение и разница в зарплатах рабочих и менеджмента компаний в несколько десятков раз.



В-четвертых, это непрозрачность расходования бюджетных средств на социальное развитие региона. Государство выделяло большие средства на социальные программы, разрабатывало «дорожные карты» при отсутствии эффективного контроля, в том числе общественного, а периодические скандалы, заканчивавшиеся арестами высокопоставленных чиновников, замешанных в коррупции и хищениях, только укрепляли уверенность населения в том, что эти бюджетные средства просто разворовываются.

В-пятых, это создание благоприятных условий для развития и деятельности независимых профсоюзов, включая пересмотр действующего законодательства, обеспечение соблюдения права на забастовку и формирование институциональной и процедурной основы для эффективного разрешения коллективных социально-трудовых споров.

Без решения вышеуказанных проблем трудно ожидать социального спокойствия и стабильности в регионе.

### **3. Коллективные социально-трудовые споры и их разрешение: международные стандарты и законодательство Республики Казахстан**

#### **3.1. Международные стандарты разрешения коллективных трудовых споров**

Международная Организация Труда разработала инструментарий, относящийся к эффективному обеспечению права на коллективные переговоры, который содержит положения, касающиеся процедуры разрешения трудовых споров<sup>10</sup>.

Он опирается на следующие принципы:

- органы и механизмы для разрешения трудовых споров должны быть разработаны таким образом, чтобы они способствовали коллективному договорному процессу (Конвенция МОТ №154, ст.5, п.2 (е))<sup>11</sup>;
- порядок урегулирования трудовых споров должен способствовать самостоятельному поиску решения сторонами конфликта (Рекомендация МОТ №163, п.8)<sup>12</sup>;
- споры в сфере государственной службы должны разрешаться путем переговоров между сторонами или посредством какого-либо независимого и беспристрастного механизма – например, посреднического, примирительного или арбитражного (Конвенция МОТ №151, ст.8)<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Конвенция Международной Организации Труда №154 о содействии коллективным переговорам, принята 3 июня 1981 года. Республика Казахстан не ратифицировала эту Конвенцию.

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c154\\_ru.htm](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c154_ru.htm)

<sup>12</sup> Рекомендация Международной Организации Труда №163 о содействии коллективным переговорам, принята 3 июня 1981 года.

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_r163\\_ru.htm](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r163_ru.htm)

<sup>13</sup> Конвенция Международной Организации Труда №151 о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе, принята 7 июня 1978 года. Республика Казахстан не ратифицировала эту Конвенцию.

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c151\\_ru.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c151_ru.pdf)

Конвенции и рекомендации МОТ дают странам-членам широкие возможности для разработки их собственных систем разрешения споров в соответствии со следующими общими принципами:

- государство должно предоставить добровольный примирительный механизм для оказания бесплатной и ускоренной помощи в предотвращении и урегулировании трудовых споров (Рекомендация о добровольном примирении и арбитраже, 1951 (№92), п.п. 1 и 3)<sup>14</sup>;
- необходимо поощрять стороны конфликта воздерживаться от забастовок и локаутов на время осуществления примирительного или арбитражного процесса (Рекомендация №92, п.п. 4 и 6)<sup>15</sup>;
- соглашения, достигнутые в ходе или в результате примирительных процедур, должны быть оформлены в письменном виде и иметь равный статус с коллективно-договорными соглашениями, заключенными обычным порядком (Рекомендация №92, п.5)<sup>16</sup>.

На практике основными способами урегулирования споров, применяемыми во многих странах мира и предлагаемыми соответствующими инструментами МОТ, являются:

- примирение/посредничество (которые могут различаться или не различаться);
- арбитраж; а также
- судебное рассмотрение.

Все эти способы, как правило, прописаны законодательным образом и подразумевают участие независимых и беспристрастных третьих сторон для оказания помощи в разрешении споров. Порядок примирения/посредничества и арбитража иногда также определяется в коллективных договорах.

В целом цель системы урегулирования споров должна состоять в обеспечении мирного и упорядоченного урегулирования, главным образом, посредством усилий сторон, с тем чтобы избежать организации забастовок и локаутов. Некоторые системы урегулирования споров базируются на провозглашении указанной цели в законодательстве.

Основной принцип, на котором основываются процедуры урегулирования споров об интересах в системах свободных коллективных переговоров, заключается в том, что стороны должны пытаться разрешить спор самостоятельно путем переговоров, имея в то же время возможность как прибегать к угрозе забастовочных действий, так и организовывать их. При этом участие третьих сторон предполагается только в случае неудачи переговоров для оказания содействия договаривающимся сторонам в поисках взаимоприемлемого решения. Однако существуют системы, в которых угроза проведения забастовочных действий является иногда прелюдией для переговоров. В таких системах коллективные переговоры рассматриваются как первоочередной способ урегулирования спора по сравнению с прочими способами.

Большинство систем обычно включают как добровольные, так и принудительные элементы. Чем больше свободы в отношении переговорного процесса и урегулирования спора на основе свободно достигнутого компромисса дает система участвующим сторонам, тем больший

---

<sup>14</sup> Рекомендация Международной Организации Труда №92 о добровольном примирении и арбитраже, принята 29 июня 1951 года.

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_r092\\_ru.htm](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r092_ru.htm)

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Там же.

удельный вес в ней занимают добровольные процедуры. В системах, где упор делается на предотвращении остановки в работе, преобладают принудительные элементы.

Напротив, основным принципом, на который опираются процедуры урегулирования споров о правах, заключается в том, что эти споры, при невозможности урегулировать их путем переговоров, должны решаться через суд (в ряде стран через арбитраж), но не путем организации забастовки, так как предполагают наличие действующих прав и обязанностей, которые стороны обязаны уважать; таким образом, возможность судебного решения вопроса о правах и обязанностях делает проведение забастовки ненужной и, как правило, непродуктивной. С другой стороны, злостные или постоянные нарушения прав с законодательной точки зрения иногда оправдывают или даже узаконивают проведение пострадавшей стороной забастовки как выражения ее протеста, поэтому в таких случаях санкции за такие действия не применяются.

В некоторых странах примирение и посредничество являются терминами, которые обозначают процедуры одного рода; в других странах они, наоборот, означают разные процедуры, но в любом случае примирение и посредничество – это способы оказания содействия сторонам, участвующим в споре, для достижения ими взаимоприемлемого урегулирования конфликта. Примиритель или посредник содействует сторонам в самостоятельном урегулировании спора тогда, когда переговоры зашли в тупик. Примиритель (посредник) не уполномочены навязывать какое-либо решение сторонам.

Что касается собственно процедур посредничества, законодательство, как правило, не вдается в подробности, оставляя их во многом на усмотрение примирительных органов, с тем чтобы они могли приспособлять свои подходы к огромному разнообразию ситуаций. Положения, содержащиеся в законодательстве, могут включать в себя следующие условия:

- исчерпание всех мер для урегулирования конфликта, предусмотренных в соответствующем коллективном соглашении, до начала примирительных процедур;
  - выбор лица, проводящего процедуры примирения (или состава примирительного органа, если они используются);
  - присутствие сторон на примирительных процедурах;
  - сроки, отведенные на примирение;
  - статус соглашения, достигнутого в результате примирения;
  - действия на случай, если спор остался неразрешенным, и момент, когда спор считается неразрешенным;
- варианты действий, имеющиеся в распоряжении сторон, которые могут относиться к другим имеющимся процедурам урегулирования спора и праву на организацию забастовок и локаутов, и которые могут различаться в зависимости от характера спора.

Арбитраж – это процедура урегулирования споров посредством их передачи на рассмотрение независимой и нейтральной третьей стороны в целях вынесения окончательного и обязательного для сторон спора решения, которое можно назвать «постановлением» или «определением». В определенном виде арбитраж присутствует в большинстве систем урегулирования трудовых споров под эгидой государства, а также иногда используется сторонами спора по собственной инициативе. Арбитраж может быть предусмотрен в коллективном договоре для урегулирования, главным образом, споров о правах в рамках этого соглашения – такая практика широко распространена в Соединенных

Штатах Америки и Канаде – или споров об интересах, что иногда практикуется в других странах.

В большинстве стран урегулирование споров о правах относится к компетенции судебных органов, за исключением арбитражных систем, созданных в соответствии с коллективными договорами в целях разрешения споров по вопросам о применении этих договоров, которые в любом случае имеют форму скорее судебного, чем арбитражного решения.

Существует много различных способов создания органов по урегулированию споров, определения лиц, обладающих соответствующей квалификацией, а также отбора и назначения лица или лиц для осуществления примирительных или арбитражных процедур в отношении какого-либо конкретного спора. Огромное количество практикуемых способов является отражением различий в национальных традициях и практике. Однако существуют также определенные общие принципы, которые важно учитывать при разработке законодательства для создания системы урегулирования споров.

Главный вопрос состоит в том, нужно ли создавать органы по урегулированию споров на трехсторонней основе, а также будут ли такие органы постоянно действующими органами или создаваемыми специально в случае каждого конкретного спора. Выбор может быть различным, в зависимости того являются ли эти органы примирительными, посредническими, арбитражными или судебными. Органы примирения могут создаваться с участием независимых лиц или должностных лиц соответствующего министерства (при этом некоторые из них могут иметь опыт профсоюзной работы или предпринимательства), тогда как посреднические или арбитражные органы могут иметь трехстороннюю основу и представлять собой арбитражные суды, состоящие из независимых судей. Руководство примирительным/посредническим/арбитражным органом может осуществлять учреждение, трехстороннее по составу и имеющее в своем составе сотрудников из самых разных сфер жизни.

В разных странах имеются самые разнообразные виды решений. Трехсторонний состав органов обеспечивает несколько преимуществ. Во-первых, такой орган вызывают к себе большее доверие со стороны участников спора. Во-вторых, участие представителей работников и работодателей в процедуре урегулирования споров дает возможность поставить практические знания и опыт самих работодателей и работников на службу делу урегулирования трудовых споров.

Одним из главных обоснований усилий принудить стороны трудового спора прибегнуть к использованию механизмов урегулирования спора является попытка избежать забастовочных действий, в частности, неблагоприятных социально-экономических последствий, которые они могут оказать на широкие слои населения. Общественный интерес в сохранении гармонии в сфере трудовых отношений и в предохранении широких слоев населения от неблагоприятных последствий забастовочных действий иногда отражается в законодательстве в виде «обязательства мира».

Одновременно следует помнить, что право на организацию промышленных действий, в том числе право на забастовку, является фундаментальным следствием права на свободу ассоциации (организации профсоюзов). Поэтому крайне важно найти соответствующее равновесие между заинтересованностью в мирном разрешении споров при уважении самостоятельности сторон в проведении переговоров друг с другом и связанным с этим

основополагающим правом на организацию забастовочных действий в поддержку их экономических и социальных интересов.

Забастовка является основным средством, с помощью которого трудящиеся и их организации могут защитить свои социальные и экономические интересы. Это наиболее явная и жесткая форма коллективного действия в связи с трудовым конфликтом. Забастовка часто рассматривается как «последнее средство» организаций работников для достижения их требований.

Но забастовки нельзя рассматривать в отрыве от трудовых отношений в целом. Они весьма дорогостоящие для работников, работодателей и общества, вызывают раскол в социальной среде и являются результатом провала процесса определения условий труда посредством коллективных переговоров. Действительно, в большей мере, чем другие аспекты трудовых отношений они часто представляют собой симптом более глубоких и широких процессов, в результате чего даже когда забастовки запрещены национальным законодательством или решениями судов, они все же происходят, если экономическое и социальное давление достаточно сильно.

Право на забастовку признается контрольными органами МОТ как прямое следствие права на свободу объединения, обеспечиваемое Конвенцией №87, которое проистекает из права организаций трудящихся следовать своим собственным программам деятельности в целях защиты экономических и социальных интересов работников. Однако право на забастовку не является абсолютным правом, и считается, что оно может быть обусловлено определенными правовыми условиями и ограничениями. В исключительных случаях на использование этого права даже может быть наложен запрет<sup>17</sup>.

Право на забастовку в настоящее время недвусмысленно признается в конституциях и/или законодательстве большинства стран. Это право может рассматриваться как индивидуальное право отдельно взятого трудящегося, так и коллективное право трудящихся. В последнем случае отдельно взятый трудящийся может воспользоваться защитой закона, действующей в отношении его/ее участия в забастовке, только в случае, если забастовка официально организована профсоюзом.

Для того чтобы забастовка в защиту интересов работников попадала под защиту закона она должна соответствовать определению законной забастовки или аналогичной акции. Под защиту закона не подпадают другие действия, такие как действия насильственного характера или приостановление работы, которые не соответствуют определению законной забастовки. В большинстве случаев именно прекращение работы рассматривается как забастовка. Другие действия, которые способны парализовать или привести к сокращению экономической активности предприятия, как, например, замедленная работа или «работа по правилам» в некоторых случаях могут рассматриваться как забастовка и попадать под защиту закона, а в некоторых нет. Контрольные органы МОТ считают, что правовые ограничения в отношении таких акций могут быть обоснованными только в случае, если эти действия перестают носить мирный характер.

---

<sup>17</sup> Конвенция Международной Организации Труда №87 о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы, принята 17 июня 1948 года. Ратифицирована Республикой Казахстан 13 декабря 2000 года.  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c087\\_ru.htm](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c087_ru.htm)

В соответствии с положениями законов многих стран работодатель не имеет права уволить работников, на том основании, что они участвовали в законной забастовке. На практике индивидуальный трудовой договор принято часто считать приостановленным на время проведения забастовки. В связи с этим следует иметь в виду, что при отсутствии действенной защиты против увольнения или других санкций в связи с проведением законной забастовки право на забастовку может быть лишено всякого содержания.

### **3.2. Коллективные социально-трудовые споры и их разрешение в законодательстве Республики Казахстан**

В условиях многолетнего развития рыночной экономики в независимом Казахстане сформировалась богатая палитра участников хозяйственной, экономической деятельности. Возникли новые формы занятости населения, модели трудовых коллективов, появилось множество негосударственных работодателей. Однако расширившиеся возможности рынка труда, его динамичное, инновационное развитие оказались связаны со множеством проявлений социальных конфликтов, массовыми нарушениями трудовых прав работников и появлением целого комплекса проблем и противоречий, подрывающих ценности и постулаты социального государства.

Крайним проявлением этих конфликтов стали трагические события января 2022 года в нашей стране. Их непосредственной предпосылкой оказалось нарушение социальных прав граждан и ухудшение условий их жизнедеятельности в результате сговора монополистов, контролировавших рынок сжиженного газа и почти втрое увеличивших цену на него для потребителя. Справедливое недовольство населения, вышедшего на митинги и акции протеста, было умело использовано отдельными представителями местных элит и криминальных кругов, в результате чего на улицах крупных городов Казахстана появились вооруженные боевики, едва не погрузившие страну в хаос, который поставил на грань катастрофы все достижения государственной независимости Казахстана. Один из горьких уроков этих событий заключается в необходимости повышенного внимания властей, крупного бизнеса, профсоюзного актива и широкой общественности к проблематике защиты социальных, трудовых прав граждан, включая вопросы урегулирования и разрешения социально-трудовых споров.

Что же собой представляют коллективные трудовые споры по законодательству РК?

В соответствии с п.16 ст.1 Трудового кодекса РК<sup>18</sup> (далее - ТК РК), трудовой спор – это разногласия между работником (работниками) и работодателем (работодателями) по вопросам применения трудового законодательства Республики Казахстан, выполнения или изменения условий соглашений, трудового и (или) коллективного договоров, актов работодателя.

Таким образом, «ядром» трудового спора являются разногласия между работниками и работодателями по поводу выполнения трудовой функции, условий трудового договора, прав и обязанностей сторон и иных обстоятельств, обуславливающих возникновение трудового спора. Отметим признаки трудового спора:

---

<sup>18</sup> Кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года №414-V ЗРК. Трудовой кодекс Республики Казахстан с изменениями и дополнениями на 04.07.2022.  
<https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414>

- 1) наличие разногласий сторон (работника и работодателя);
- 2) возникновение конфликтной ситуации в трудовых отношениях;
- 3) наличие участников спора и их требований;
- 4) существование особой сферы трудовых отношений как предмета трудового спора;
- 5) наличие различных форм выражения трудового спора;
- 6) необходимость правового урегулирования данного спора и наличие его правовых последствий.

Таким образом, коллективный трудовой спор – это правовой конфликт между работниками и работодателем, находящийся в сфере трудовых отношений.

Известно, что трудовые споры бывают индивидуальными и коллективными. Предметом данного анализа является именно коллективный трудовой спор. Поэтому отметим, что в данном конфликте в качестве его сторон выступают работники одной или нескольких организаций (трудовые коллективы в лице их представителей) и работодатель или работодатели нескольких организаций (в лице их представителей, ассоциаций).

В юридической литературе обращается внимание на то обстоятельство, что коллективные трудовые споры возникают из трёх правовых отношений: 1) правоотношения трудового коллектива с работодателем, его администрацией, вышестоящим органом управления; 2) правоотношения профсоюзного комитета с администрацией, представляющей работодателя; 3) социально-партнерские отношения представителей работников и работодателей с участием органов исполнительной государственной власти<sup>19</sup>.

Вопросам разрешения коллективных трудовых споров посвящены глава 16 ТК РК и ст.21 Закона РК Казахстан о профессиональных союзах<sup>20</sup>. В соответствии с содержанием ст.163 ТК РК можно сделать вывод о том, что коллективный трудовой спор считается возникшим со дня письменного уведомления работодателя о требованиях работников по вопросам применения трудового законодательства РК, выполнения или изменения условий соглашений, трудового и (или) коллективного договоров, актов работодателя, оформленных в соответствии со ст.164 ТК РК.

Работодатель обязан рассмотреть выдвинутые работниками требования не позднее трёх рабочих дней, объединения (ассоциации, союзы) работодателей – не позднее пяти рабочих дней со дня их получения и принять меры для их разрешения, а при невозможности разрешения в указанный срок, довести свои решения и предложения в письменном виде до работников с указанием своих представителей для дальнейшего рассмотрения возникших разногласий.

Следовательно, коллективный трудовой спор связан с допущенными работодателем нарушениями относительно выполнения условий коллективного трудового договора, иных актов работодателя, касающихся правового режима условий труда всего коллектива работников.

---

<sup>19</sup> Балашов А. И. Трудовые споры и порядок их разрешения: Учебное пособие. – СПб филиал ГУ ВШЭ, 2008. – с.7.

<sup>20</sup> Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года №211-V ЗРК «О профессиональных союзах» с изменениями и дополнениями на 01.07.2021.  
<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000211>

Предмет коллективного трудового спора может быть различным: невыплата заработной платы работникам или нарушение сроков её выплаты, невыполнение работодателем своих социальных обязательств, необоснованное привлечение работников к дисциплинарной и материальной ответственности.

Наряду с этим, в Нормативном постановлении Верховного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2017 года №9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства при разрешении трудовых споров» отмечается, что «...Согласительными комиссиями рассматриваются индивидуальные трудовые споры по вопросам, возникающим в процессе применения трудового законодательства при регулировании трудовых отношений, отношений, непосредственно связанных с трудовыми, по вопросам социального партнерства, а также безопасности и охраны труда»<sup>21</sup>. И хотя выше приведённая цитата говорит о позиции Верховного суда Республики Казахстан применительно к предмету индивидуального трудового спора, она вполне справедлива и в отношении коллективного трудового спора. Следовательно, конфликтные ситуации, обусловленные несоблюдением требований безопасности и охраны труда, также включаются в предмет трудового спора.

Трудовым кодексом предусмотрен порядок рассмотрения коллективных трудовых споров. Так, в соответствии со ст.164 ТК РК, коллективные трудовые споры разрешаются в следующей последовательности: рассматриваются работодателем (объединением работодателей), при невозможности разрешения – в примирительной комиссии, при не достижении соглашения в ней – трудовым арбитражем, по вопросам, неурегулированным им – судами.

Первый этап – этап формулирования требований трудового коллектива, обращенных к работодателю. На этом этапе в организации где назревает трудовой спор, должно быть проведено собрание трудового коллектива. Это собрание может быть названо трудовой конференцией работников. Оно считается правомочным, если на собрании присутствует не менее 2/3 от общего числа работников организации. Решение собрания (конференции работников) считается принятым, если в поддержку выдвинутых ими требований (вернуть прежний размер оплаты труда, обеспечить охрану труда, прекратить дискриминацию и т.п.) проголосовало не менее 2/3 участников собрания.

Кто будет инициировать проведения подобного собрания (конференции)? Лучше всего, если это сделает профсоюзный комитет организации. Если собрание провести невозможно, профсоюзный комитет вправе утвердить своё решение, собрав не менее 2/3 подписей в поддержку выдвинутых им требований. Представители профсоюзного комитета, действуя в интересах трудового коллектива, согласовывают с работодателем регламент проведения собрания трудового коллектива, место, время его проведения, количество участников. На этом же этапе, означающем объективизацию требований, обращенных к работодателю, происходит их письменное оформление и направление работодателю (объединению работодателей) в трёхдневный календарный срок со дня проведения собрания (конференции).

В случае, если указанные требования выдвигаются работниками разных работодателей, то эти требования могут представлять отраслевые или территориальные объединения

---

<sup>21</sup> Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2017 года №9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства при разрешении трудовых споров».  
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/P170000009S>



профессиональных союзов, либо иные уполномоченные работниками физические и (или) юридические лица (в профсоюзы).

Работодатель, объединение работодателей обязаны воздерживаться от всякого вмешательства, способного воспрепятствовать проведению собрания (конференции) работников по выдвигению требований.

Следующим этапом является обращение трудового коллектива к медиатору – физическому лицу или к организации медиаторов (юридическому лицу).

ТК РК не регламентирует деятельность такого независимого посредника по разрешению коллективного трудового спора. Такому посреднику (медиатору) предстоит задействовать весь свой профессиональный и жизненный опыт, чтобы склонить стороны идти путём компромисса, убедив работодателя в необходимости и важности уступок. Если эта цель достигнута, коллективный трудовой спор будет разрешён уже на данном этапе, завершившись заключением медиативного соглашения, которое подписывается полномочными представителями сторон при участии медиатора.

Стороны по этому соглашению принимают на себя определенные взаимные обязательства. Медиативное соглашение будет являться договором, имеющим юридическую силу, и может предъявляться в суд, если, предположим, работодатель не выполнил его условий.

Если соглашение не было достигнуто, начинается этап разрешения коллективного трудового спора в примирительной комиссии. Заслуживает внимание то обстоятельство, что этап деятельности примирительной комиссии является обязательным, и, согласно ст.171 ТК РК, стороны не могут уклоняться от примирительных процедур. В ст.165 ТК РК нашли отражение полномочия примирительной комиссии. ТК РК говорит нам о том, что примирительная комиссия является органом, созданным совместным решением сторон на паритетных началах из равного числа представителей от работодателя и работников.

Следовательно, это временный орган, изначально созданный для разрешения коллективного трудового спора. В его работе может принимать участие медиатор, который вправе содействовать профсоюзу и администрации в выработке решения о создании примирительной комиссии. Согласно ст.165 ТК РК, решение о создании примирительной комиссии принимается в течение трёх рабочих дней со дня доведения либо несообщения своего решения работодателем, объединением (ассоциацией, союзом) работодателей (их представителями) до сведения работников (их представителей) либо составления протокола разногласий в ходе коллективных переговоров. При наличии в организации нескольких представителей работников ими создаётся единый представительный орган для участия в работе комиссии. Работодателю необходимо создать надлежащие условия для деятельности примирительной комиссии, обеспечив её отдельным помещением, офисной мебелью, письменными и канцелярскими принадлежностями, питанием или возможностью получения соответствующих услуг в буфете организации. Следует учитывать, что примирительная комиссия рассматривает требования работников (их представителей) в срок не позднее семи рабочих дней со дня их поступления. Порядок рассмотрения требований примирительной комиссией, продление указанного срока рассмотрения, осуществляются по соглашению сторон и оформляются протоколом. Протокол заседания комиссии является официальным документом, в котором должны найти отражение все вопросы урегулирования коллективного трудового спора.

Законодатель предусмотрел процедурные аспекты оформления результатов работы примирительной комиссии. В соответствии с п.5 ст.165 ТК РК решение комиссии принимается на основе соглашения сторон, оформляется протоколом, подписываемым представителями сторон, имеет для сторон обязательную силу и исполняется в порядке и сроки, установленные решением примирительной комиссии. В случае отказа одной из сторон от подписи в протоколе другой стороной в протоколе производится соответствующая запись.

При не достижении соглашения в примирительной комиссии её работа прекращается, а для разрешения спора учреждается трудовой арбитраж, который создаётся сторонами коллективного трудового спора в течение пяти рабочих дней со дня прекращения работы примирительной комиссии. Решение трудового арбитража принимается не позднее семи рабочих дней со дня его создания простым большинством голосов членов арбитража. Решение трудового арбитража является обязательным для исполнения сторонами коллективного трудового спора. В случае неисполнения решения трудового арбитража в установленный срок стороны имеют право осуществить разрешение спора в судебном порядке.

Следует отметить, что, согласно п.2 ст.166 ТК РК, в состав трудового арбитража в императивной форме включается государственный инспектор труда.

Законодатель говорит о том, что решение трудового арбитража должно быть мотивированным, излагаться в письменной форме и подписываться всеми членами арбитража (п.6 ст.166 ТК РК). В связи с этим обратим внимание на то, что решение трудового арбитража должно содержать: описательную, мотивировочную, резолютивную часть. В описательной части кратко излагается сущность спора, указываются его причины. Например, коллективный трудовой спор, связанный с нарушением сроков выплаты заработной платы. Причиной этого спора может быть названо недовольство работников неоднократным нарушением сроков оплаты труда, предусмотренных коллективным трудовым договором. Мотивировочная часть должна содержать обоснование позиций трудового арбитража, оценку трудового конфликта, выводы, основывающиеся на изучении позиции сторон, аргументов специалистов, официальном толковании трудового законодательства. В резолютивной части решения необходимо указать, каким образом будет разрешен трудовой спор и какие обязанности нужно возложить на работодателя и на других участников спора.

Таким образом, решение трудового арбитража является правоприменительным актом, и на него распространяется юридическая сила официального документа. Это решение обязательно для исполнения сторонами коллективного трудового спора. В то же время законодатель допускает ситуацию, когда такое исполнение может и не состояться. В п.9 ст.166 ТК РК он оговаривает, что в случае неисполнения решения трудового арбитража в установленный срок стороны имеют право осуществить разрешение спора в судебном порядке.

Следовательно, в дальнейшем развитии коллективного трудового спора есть два пути. Один путь заключается в объявлении забастовки, и в совершении действий по осуществлению права на забастовку. Другой путь состоит в судебной защите законных интересов участников коллективного трудового спора. Этот путь остаётся единственным для государственных служащих и для работников тех секторов экономики, где забастовки запрещены или связаны с весьма серьёзными ограничениями.

Забастовка как коллективная форма социального протеста обуславливается исключительной, крайне тяжелой ситуацией массового нарушения трудовых прав работников, фактического

произвола со стороны работодателя. Кроме того, забастовка используется, когда все остальные средства, кроме обращения в суд, были исчерпаны. Трудовое законодательство не возлагает на работников юридической обязанности обращения в суд. Поэтому трудовые коллективы и их представители, за исключением случаев, когда возможно только судебное разрешение коллективного трудового спора, могут реализовать право на забастовку, после того, как неудачными оказались обращение в примирительную комиссию и трудовой арбитраж.

Право на забастовку предусмотрено Конституцией Республики Казахстан (ст.24), целым рядом конвенций МОТ (например, Конвенция МОТ №135 «О представителях трудящихся», 1971 г.). Вполне справедливо утверждение о том, что право на забастовку является важнейшим коллективным социальным правом человека, крайним, вынужденным средством социальной самозащиты работников, поставленных на грань существования, подвергшихся дискриминации и унижению человеческого достоинства.

В соответствии с пп.13 п.1 ст.16 Закона РК «О профессиональных союзах» последние имеют право организовывать и проводить в установленном законодательством Республики Казахстан порядке забастовки, мирные собрания.

Таким образом, в Республике Казахстан существует необходимая правовая основа для реализации такого инструмента разрешения коллективных трудовых споров, как забастовка. Эту правовую основу образуют международные правовые акты договорного характера: конвенции МОТ, посвященные различным аспектам реализации социальных (трудовых) прав и свобод человека. Фундаментом, создающим возможности реализации права на забастовку, выступают нормы Конституции Республики Казахстан, а положения трудового законодательства конкретизируют основания и порядок реализации права на забастовку.

В соответствии со ст.171 Трудового кодекса РК право на забастовку имеют работники, то есть лица, заключившие трудовой договор с работодателем, в организациях любых форм собственности и организационно-правовых форм. При этом устанавливаются ограничения в отношении ряда категорий работников, у которых право на забастовку отсутствует.

Работники вправе принять решение о проведении забастовки, если посредством примирительных процедур не удалось добиться разрешения коллективного трудового спора, а также в случаях уклонения работодателя от примирительных процедур либо невыполнения соглашения, достигнутого в ходе разрешения коллективного трудового спора.

Решение о проведении забастовки принимается на собрании (конференции) работников (их представителей). Собрание работников считается правомочным, если на нём присутствует более половины от общего числа работников организации. Конференция считается правомочной, если на ней присутствует не менее двух третей делегатов, избранных работниками в соответствии с протокольными решениями.

ТК РК в ст.162 определяет забастовку как полное или частичное прекращение работы в целях удовлетворения социально-экономических и профессиональных требований работников в коллективном трудовом споре с работодателем.

Учитывая, что забастовка является формой разрешения коллективного трудового спора, в ней могут участвовать трудовые коллективы, группы работников с соблюдением процедур и

оснований объявления забастовки, предусмотренных законодательством Республики Казахстан.

В соответствии со ст.176 ТК РК устанавливаются ограничения в реализации права на забастовку. Кроме того, согласно п.4 ст.171 ТК РК, участие в забастовке является добровольным. Никто не может быть принужден к участию или к отказу от участия в забастовке.

Исходя из ст.176 ТК РК, забастовки признаются незаконными в условиях введения военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законами Республики Казахстан «О военном положении» и «О чрезвычайном положении». Они не допускаются: в органах военного управления и воинских частях Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан и организациях, ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, предупреждения или ликвидации чрезвычайных ситуаций; в специальных государственных и правоохранительных органах; в организациях, являющихся опасными производственными объектами; на станциях скорой и неотложной медицинской помощи. Кроме того, забастовки запрещены в организациях, непосредственно связанных с обеспечением жизнедеятельности населения: по энергоснабжению, теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению, газоснабжению, авиационному, железнодорожному, автомобильному, общественному и водному транспорту, связи, здравоохранению, если не сохранены необходимые для населения минимальный перечень и объём соответствующих услуг, определяемые на основе предварительного соглашения представителей работников с местным исполнительным органом; на опасных производственных объектах, приостановка деятельности которых связана с тяжелыми и опасными последствиями, если не обеспечена бесперебойная работа основного оборудования, механизмов. Кроме того, забастовка признается судом незаконной, если она объявлена без учёта сроков, процедур и требований, предусмотренных ТК РК, и в случаях, когда забастовка создает реальную угрозу жизни и здоровью людей.

Таким образом, ряд категорий граждан в силу характера и вида осуществляемой служебной или иной профессиональной деятельности, имеющегося правового статуса, не может участвовать в организации и проведении забастовки.

Как отмечалось выше, в соответствии со ст.171 ТК РК, работники могут принять решение о проведении забастовки, если посредством примирительных процедур не удалось добиться разрешения коллективного трудового спора, а также в случаях уклонения работодателя от примирительных процедур либо невыполнения соглашения, достигнутого в ходе разрешения коллективного трудового спора. Решение о проведении забастовки принимается на собрании (конференции) работников (их представителей).

Решения собрания (конференции) работников считаются принятыми большинством голосов участников. При невозможности проведения собрания (конференции) работников, представительный орган работников имеет право утвердить свое решение, собрав подписи более половины работников в поддержку проведения забастовки.

Забастовку возглавляет уполномоченный работниками (их представителями) орган (забастовочный комитет). В случае объявления забастовки работниками (их представителями)

нескольких работодателей с одинаковыми требованиями её может возглавить объединенный орган, формируемый из равного числа представителей этих работников.

Трудовое законодательство Республики Казахстан регламентирует алгоритм начала забастовки. В соответствии со ст.172 ТК РК работодатель, объединение (ассоциация, союз) работодателей (их представители) должны быть письменно предупреждены уполномоченным работниками органом, указанным в п.3 ст.171 ТК РК, о начале забастовки и возможной её продолжительности не позднее, чем за пять рабочих дней до её объявления. В решении трудового коллектива об объявлении забастовки указываются: перечень разногласий сторон, являющихся основанием для проведения забастовки; дата, место и время начала забастовки, предполагаемое количество участников; наименование органа, возглавляющего забастовку, состав представителей работников, уполномоченных на участие в примирительных процедурах; предложения по минимуму необходимых работ (услуг), выполняемых в период проведения забастовки.

Следует отметить, что в период проведения забастовки стороны коллективного трудового спора обязаны продолжить разрешение этого спора путем проведения переговоров. Работодатель, государственные органы и орган, возглавляющий забастовку, обязаны принять зависящие от них меры по обеспечению в период забастовки общественного порядка, сохранности имущества организации и безопасности работников, а также работы машин и оборудования, остановка которых представляет непосредственную угрозу жизни и здоровью людей.

Следовательно, законодательство в целом предусматривает юридические процедуры и требования, связанные с проведением забастовки как формы разрешения коллективного трудового спора.

Так как забастовка – это допустимая форма социального протеста работников, к её участникам не могут применяться какие-либо репрессивные, дисциплинарные меры воздействия. Так, в частности, согласно ст.175 ТК РК, организация или участие в забастовках (за исключением случаев признания забастовки незаконной) не может рассматриваться как нарушение работником трудовой дисциплины и повлечь применение мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных ТК РК. На время забастовки за работником сохраняются место работы (должность), право на выплату социального пособия по временной нетрудоспособности, трудовой стаж, а также гарантируются другие права, вытекающие из трудовых отношений. Заработная плата за время забастовки участвующим в ней работникам не сохраняется, кроме случаев, когда забастовка проводится в связи с невыплатой или несвоевременной выплатой заработной платы.

Однако если суд признает забастовку незаконной, в соответствии со ст.177 ТК РК, работодатель может привлечь к дисциплинарной ответственности работников, принимавших участие в организации или проведении забастовки.

Ст.178 ТК РК предусматривает запрет локаута, то есть массового увольнения работников за их участие в коллективном трудовом споре и в забастовке.

Необходимо отметить, что существует уголовно-правовая охрана общественных отношений, связанных с реализацией права на забастовку. Так, в частности, за принуждение к участию в забастовке или к отказу от участия в ней наступает ответственность по статье 157 Уголовного

кодекса Республики Казахстан (далее – УК РК)<sup>22</sup>. То есть уголовно наказуемо принуждение граждан к забастовке, а также к отказу от реализации этого права путем различных угроз, насилия, использования служебного положения. Помимо этого, существует уголовная ответственность за воспрепятствование законной деятельности представителей работников (ст. 154 УК РК). Этими представителями могут быть члены профсоюзного комитета, возглавившего забастовку. По статье 155 УК РК предусмотрена охрана смежного с правом на забастовку права на организацию и проведение мирного собрания, участия в нем.

Таким образом, законодательство Республики Казахстан содержит гарантии защиты прав работников в процессе забастовки от локаута и какого-либо принуждения. Однако если забастовка была признана незаконной, то работники обязаны её прекратить. Если она будет продолжена, для работников, участвующих в забастовке, могут наступить неблагоприятные правовые последствия в виде дисциплинарных мер, включая увольнение.

Это позволяет сделать вывод о довольно противоречивом правовом регулировании забастовки, как исключительного средства разрешения коллективного трудового спора, в национальном законодательстве Республики Казахстан. С одной стороны, провозглашается право трудовых коллективов на забастовку, а с другой – закреплена уголовная ответственность за принуждение к участию в забастовке, установлены меры репрессивного характера, за участие трудящихся в забастовке, которая признана незаконной. Эта противоречивость, наложила свой отпечаток и на события, связанные с протестными акциями трудящихся в Жанаозене и в других районах Западного Казахстана, где власти, широко толкуя дефиницию принуждения к участию в забастовке, действовали фактически в интересах работодателей, подвергая преследованию профсоюзных лидеров забастовочного движения, привлекая к ответственности граждан, участвовавших в забастовках. Данное обстоятельство позволяет считать, что законодательство Республики Казахстан, в части, посвященной правовому регулированию забастовок, не в полной мере соответствует рекомендациям международных стандартов ООН, посвященных охране социальных прав и свобод трудящихся.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам ООН на 44 сессии в мае 2010 года с обеспокоенностью отмечал ограничения, введенные Казахстаном как государством-участником ООН в сфере реализации права на забастовку. Комитет ООН настоятельно призывал Республику Казахстан пересмотреть своё законодательство о праве на забастовку с целью привести его в соответствие со статьей 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) и конвенциями МОТ, касающимися права на забастовку (статья 8)<sup>23</sup>.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам ООН рассмотрел Второй периодический доклад Казахстана на своих заседаниях в 2019 году и принял заключительные замечания, согласно которым Комитет ООН обеспокоен тем, что: 1) в отношении чиновников и сотрудников правоохранительных органов продолжают действовать ограничения на участие в забастовках; 2) чрезмерно расширительное толкование нормы статьи 402 Уголовного кодекса РК и статьи 177 Трудового кодекса РК, предусматривающих ответственность за действия в поддержку продолжения забастовки, которая была признана судом незаконной, может

---

<sup>22</sup> Уголовный кодекс Республики Казахстан от 03.07.2014 г. № 226-V с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.03.2022.

[https://online.zakon.kz/m/document?doc\\_id=31575252](https://online.zakon.kz/m/document?doc_id=31575252)

<sup>23</sup> E/C.12/KAZ/CO/1, para. 22.

неоправданно ограничить право на забастовку как на особую форму разрешения коллективного трудового спора.

Комитет ООН рекомендовал Республике Казахстан внести изменения в национальное законодательство, в частности в статью 402 Уголовного кодекса РК и статью 177 Трудового кодекса РК, гарантировав трудящимся право на забастовку без каких-либо необоснованных ограничений<sup>24</sup>.

Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации Майны Киан посетил Казахстан с официальным визитом с 19 по 27 января 2015 года. В своём докладе специальный докладчик ООН отметил, что «право на забастовку ограничено в силу требования о проведении обязательных предварительных процедур посредничества, без которых забастовка не может быть признана законной. Кроме того, в соответствии с Трудовым кодексом, забастовки запрещены в отдельных секторах, включая железнодорожный, транспортный и нефтяной. В нем предусмотрено также право работодателя расторгнуть трудовой договор с работниками, участвующими в забастовках, признанных незаконными. Помимо этого, в действующий Уголовный кодекс был включен новый состав преступления, который криминализировал действия по вовлечению в участие в забастовке, которая была признана судом незаконной»<sup>25</sup>. Тем самым произошла избыточная криминализация общественных отношений, связанных с незаконной забастовкой. Как представляется Специальному докладчику ООН, правовые рамки, регламентирующие проведение забастовок, в большей степени направлены на их ограничение, чем на содействие осуществлению права на свободу ассоциации.

Отдельно нужно сказать о роли профсоюзов в разрешении коллективных социально-трудовых споров.

Профессиональные союзы во всем мире признаются институтами гражданского общества, основным назначением которых являются продвижение и обеспечение законных интересов трудящихся, содействие защите работников от дискриминации и других нарушений социальных прав и свобод.

В соответствии с законодательством Республики Казахстан профессиональный союз (профсоюз) – общественное объединение с фиксированным членством, добровольно создаваемое на основе общности трудовых, производственно-профессиональных интересов граждан Республики Казахстан для представительства и защиты трудовых и социально-экономических прав и интересов своих членов (п.6. ст.1 Закона РК о профессиональных союзах)<sup>26</sup>. Это самостоятельные институты гражданского общества и одновременно – субъекты защиты социальных прав, свобод и интересов трудящихся.

Необходимо отметить, что с позиции международных правовых актов, создание профсоюзов является одним из результатов реализации право на свободу объединений.

---

<sup>24</sup>[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/KAZ/CO/2&Lang=Ru](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/KAZ/CO/2&Lang=Ru)

<sup>25</sup>CCPR/C/KAZ/CO/2, para. 53 A/HRC/29/25/Add.2

<sup>26</sup>Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК «О профессиональных союзах» с изменениями и дополнениями на 01.07.2021.

<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000211>

При этом необходимо отметить, что в противоречии с международными стандартами в Казахстане запрещена деятельность объединений трудящихся, в том числе профсоюзов, которые не зарегистрированы в органах юстиции, а также любая иностранная материальная поддержка профсоюзов.

Закон РК о профсоюзах содержит целый ряд обременительных требований, значительно затрудняющих регистрацию профсоюзов. Во-первых, согласно п.1 ст.8 Закона для создания профсоюза необходимо не менее 10 граждан Республики Казахстан, связанных общностью их профессиональных и производственных интересов, созывающих учредительный съезд (конференцию, собрание), на котором утверждается устав и формируются профсоюзные органы.

В соответствии с п.1 ст.5 Закона о профсоюзах они создаются по производственно-отраслевому принципу. В то же время в Законе одновременно реализуется территориальный принцип формирования объединений профсоюзов. Так согласно ст.11 Закона «республиканское объединение профсоюзов является полномочным представителем работников, членских организаций в социальном партнерстве на республиканском уровне». Оно создается «отраслевыми профсоюзами и (или) территориальными объединениями профсоюзов областей, городов республиканского значения и столицы в иной организационно-правовой форме некоммерческой организации», причем «должно иметь членские организации и (или) представительства (филиалы) на территории, включающей более половины количества областей, городов республиканского значения и столицу»<sup>27</sup>.

В свою очередь, согласно ст.12 Закона о профсоюзах, полномочным представителем работников, членских организаций в социальном партнерстве на региональном уровне является территориальное объединение профсоюзов, которое на уровне области, города республиканского значения и столицы должно иметь членские организации и (или) представительства (филиалы) на территории не менее двух районов (городов областного значения, районов в городе). Наконец, согласно ст.13 Закона о профсоюзах полномочным представителем работников, членских организаций в социальном партнерстве на отраслевом уровне является отраслевой профсоюз, который должен иметь структурные подразделения и (или) членские организации на территории, включающей более половины количества областей, городов республиканского значения и столицу. А работники субъектов малого предпринимательства вправе создавать отраслевой профсоюз при наличии структурных подразделений, членских организаций на территории, включающей более половины количества областей, городов республиканского значения и столицу.

Таким образом, участие в социальном партнерстве на республиканском, территориальном или отраслевом уровнях и заключении генерального или отраслевых соглашений связано не с численностью профсоюзов и их объединений, а с их представленностью в регионах страны.

По существу, есть ряд законодательных препятствий для эффективной деятельности профсоюзов по противодействию дискриминации и другими нарушениям трудовых прав работников, по разрешению коллективных трудовых споров. Профсоюзы подлежат обязательной государственной регистрации и только с момента этой регистрации, деятельность профсоюзов становится легитимной и признаваемой государством. Однако это

---

<sup>27</sup> Административно-территориальное устройство Республики Казахстан включает столицу, два города республиканского значения и семнадцать областей.



противоречит принципиальному подходу МОТ и праву на свободу объединений, в соответствии с которым, международные правовые акты предусматривают возникновение правосубъектности профсоюза с момента фактического его создания и принятия об этом решения трудовым коллективом граждан. Т.е., с позиции международных правовых актов, создание профессиональных союзов, носит уведомительный характер, в то время как законодательство Казахстана говорит о регистрационном, разрешительном порядке. При этом, оно более лояльно относится к образованию коммерческих организаций, представляющих интересы бизнеса, в то время как создание некоммерческих организаций, включая профсоюзы, сопряжено с рядом административных барьеров.

Согласно ст.21 Закона РК о профсоюзах – последние вправе выдвигать требования с соблюдением порядка и на условиях, определенных Трудовым кодексом. Профсоюзы могут принять решение о проведении забастовки, если посредством примирительных процедур им не удалось добиться разрешения коллективного трудового спора, а также в случае уклонения работодателя от примирительных процедур либо невыполнения им соглашения, достигнутого в ходе разрешения спора. При этом запрещается призывать работников к продолжению участия в забастовке, признанной судом незаконной. В п.п.3-4 этой статьи указано, что профсоюзы организуют и проводят забастовки, мирные собрания в соответствии с законодательством Республики Казахстан, то есть, Трудовым кодексом и Законом РК о порядке организации и проведения мирных собраний<sup>28</sup>, а также могут объединять свои усилия для проведения совместных акций протеста и проводить такие акции в знак солидарности с другими профсоюзами и группами работников.

Таким образом, профессиональным союзам, выражающим представительство социальных прав и интересов трудовых коллективов работников, принадлежит ключевая роль в субъектном составе отношений по возникновению и разрешению коллективных трудовых споров.

Заслуживает внимание то обстоятельство, что рекомендации МОТ подчёркивают особую роль профсоюзов в этом организационно-правовом механизме. Так, например, Комитет по свободе объединений МОТ подчеркивал нежелательность неучастия профсоюзов в разрешении коллективного трудового спора, указывая, что прямые договоренности между работодателем и группой лиц, не относящихся к профсоюзу, который действует в организации, не способствуют успешным коллективным

В последнее десятилетие казахстанские трудящиеся начали активно использовать забастовку как средство разрешения коллективных трудовых споров. Забастовочное движение в Казахстане имеет достаточно высокую активность в трех отраслях экономики: нефтедобывающей, горнодобывающей, строительной. По мнению официальных властей Казахстана, работники в этих сферах бастуют, выражая недовольство низким размером заработной платы и нарушением сроков её выплаты работодателем<sup>29</sup>.

Нужно отметить, что официальные власти занижают количество забастовок в Казахстане. Так, в 2019 году министр труда и социальной защиты населения РК сообщил, что за последние 6

<sup>28</sup> Закон Республики Казахстан от 25 мая 2020 года № 333-VI ЗРК «О порядке организации и поведения мирных собраний в Республике Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000333#z12>

<sup>29</sup> Забастовки в РК нельзя назвать тенденцией. <https://kapital.kz/gosudarstvo/11893/zabastovki-v-rk-nel-zya-nazvat-tendentsiyey.html>

лет в стране было 65 забастовок и почти 90 процентов из них в Мангистауской области (один из основных нефтедобывающих регионов Казахстана)<sup>30</sup>. Однако проведенный правозащитниками мониторинг в Казахстане показал, что согласно официальным данным, в 2019 году было зафиксировано только 9 случаев забастовок, а по данным правозащитников – 20 забастовок; в 2020 году было официально зарегистрировано 4 забастовки, в то время как правозащитники насчитали 24 случая забастовок. Таким образом, наблюдается количественный рост забастовок, что свидетельствует о расширении сферы их использования как основного и чуть ли не единственного способа защиты трудящимися своих коллективных социальных прав и интересов.

Подводя итог изложенному, следует признать наличие серьезной проблемы систематических нарушений трудовых прав граждан, что является следствием несоблюдения как национального законодательства Республики Казахстан, так и рекомендаций международных стандартов ООН. Это выступает своего рода «катализатором» забастовок. Обращает на себя внимание и недостаточная низкая активность профсоюзов в сфере защиты трудовых прав работников Казахстана.

---

<sup>30</sup> Б. Нурымбетов: 90% забастовок в Казахстане происходят в Мангистау. <https://khabar.kz/ru/news/item/115375-b-nurymbetov-90-zabastovok-v-kazakhstane-proiskhodyat-v-mangistau>

## **Выводы и рекомендации**

Проведенное исследование позволило сделать ряд выводов относительно проблематики разрешения коллективных трудовых споров и обеспечения важнейших социальных прав и свобод граждан в сфере трудовых отношений в современном Казахстане. Прежде всего, прослеживается причинно-следственная связь между многолетними акциями протеста трудящихся в секторе нефтегазовой промышленности региона Западного Казахстана и прелюдией трагических событий января 2022 года, характеризующаяся комплексом нарушений трудовых прав граждан, злоупотреблением на нефтегазовом рынке доминирующим положением крупными компаниями – монополистами, перекосами в управленческой политике бизнес-структур, коррумпированностью и бездействием государственных институтов, что крайне обострило социально-политическую ситуацию и имеющиеся конфликты между работодателями и работниками, породило обстановку уличного насилия и массовых беспорядков в ряде крупных городов Казахстана.

Протестное, забастовочное движение, наиболее ярко проявившееся в регионе Западного Казахстана, является «индикатором» всех основных проблем присущих экономике и социальной сфере современного Казахстана, связанных с причинами возникновения коллективных трудовых споров, которые регулярно происходят не только в нефтегазовой промышленности, но и в других секторах национальной экономики.

Нефтегазовая отрасль индустрии в современном Казахстане, является средоточием важнейшего производства, вносящего ключевой вклад в формирование доходной части государственного бюджета страны. Добыча углеводородов имеет стратегическое значение и требует высокой квалификации работников, инженерно-технического персонала. Эта сфера производства весьма чувствительно влияет на все отрасли национальной экономики, на уровень благосостояния населения. Поэтому любые нарушения и конфликты в нефтегазовой индустрии болезненно сказываются на всем состоянии общества в Казахстане. Кроме того, в этой сфере экономики страны лидирующие позиции занимает иностранный капитал (преимущественно крупный бизнес США и КНР).

Топ-менеджмент компаний нефтегазовой промышленности в регионе Западного Казахстана не только не предпринимал мер по урегулированию коллективных трудовых споров и акций протеста в соответствии с законодательством Республики Казахстан, но и пользуясь слабостью и недостаточной организованностью профсоюзного движения еще более обострял конфликтные ситуации, игнорируя права и законные интересы трудовых коллективов, пренебрежительно относился к справедливым требованиям работников и профсоюзов. При этом крупный нефтегазовый бизнес широко задействовал свои возможности и связи с государственными, в том числе правоохранительными, структурами региона и фактически поощрял силовое подавление акций протеста трудящихся в Жанаозене и других населенных пунктах Западного Казахстана, в ходе которого применялись репрессии и уголовное преследование в отношении профсоюзных активистов, членов забастовочных комитетов, рабочих, пытающихся отстаивать свои трудовые права.

Конфронтация между работниками нефтегазового сектора и других предприятий с топ-менеджментом компаний-работодателей, репрессии со стороны властей подрывали и дискредитировали идею социального партнерства, вступали в противоречие с социальной функцией государства и способствовали разрастанию масштабов социальных конфликтов и расширению комплекса их причин. «Раны» Жанаозена, не получившие своевременной

социальной терапии, в конечном итоге отозвались трагедией января 2022 года, последствия которой еще предстоит преодолеть современному казахстанскому обществу.

Забастовочное движение в регионе Западного Казахстана, было сопряжено с грубыми нарушениями трудового законодательства со стороны крупного бизнеса, представлявшего работодателей и региональных органов государственной власти. Имели место случаи провокаций в отношении лидеров профсоюзных комитетов, вмешательства в их деятельность, угрозы и насилие как в отношении протестующих, так и их близких, неправомерные задержания профсоюзных активистов и участников забастовок.

Ключевыми факторами, обострившими социальную ситуацию в регионе Западного Казахстана, стали масштабное социальное расслоение, непрозрачность бюджетных расходов на нужды региона, осознание населением того обстоятельства, что большая часть доходов от предприятий нефтегазовой отрасли, присваивается «верхушкой» крупного бизнеса, «уходит» в офшорные зоны за рубеж и никак не отражается на уровне благосостояния общества. Важную роль в динамике данных конфликтов, сыграла несправедливость и непрозрачность нефтяных контрактов, заключенных с представителями иностранного капитала на заре государственной независимости Казахстана. На эту проблему обратил внимание и Президент Республики Казахстан К.К. Токаев. Необходимо также отметить и наличие многолетней, укоренившейся системы нарушения прав граждан, включая право на забастовку.

Трудовое законодательство Республики Казахстан, в целом имплементируя рекомендации международных правовых актов МОТ применительно к забастовкам, в отдельных положениях расходится с ними. Так в частности, установлена ответственность работников за участие в незаконной забастовке. Права на забастовку лишены все государственные служащие, в то время как международные стандарты предусматривают, что такое лишение возможно только в отношении государственных служащих, выполняющих публичные функции представителей власти (например, судей, прокуроров).

В трудовом законодательстве Республики Казахстан предусмотрены процедуры урегулирования коллективного трудового спора и субъектный состав его разрешения. Помимо обращения в примирительную комиссию и трудовой арбитраж, что является обязательными этапами преодоления трудового конфликта, представители трудового коллектива работников, вправе в любой момент, обратиться за помощью к профессиональному или общественному медиатору, который будет действовать на нейтральной, беспристрастной основе, способствуя разрешению трудового конфликта через процедуры примирения (медиации). Таким образом, субъектный состав урегулирования коллективных трудовых споров включает в себя профессиональных и общественных медиаторов, профсоюзы, государственные инспекции труда. Кроме них непосредственно «внутри» организации, ставшей местом возникновения трудового конфликта, действуют такие институты временного характера, создаваемые для разрешения трудового спора, как примирительная комиссия и трудовой арбитраж.

Профсоюзы, как институты гражданского общества, выступают активными участниками процесса урегулирования коллективных трудовых споров. Однако, на их возможности эффективно защищать социальные права казахстанских трудящихся негативно влияет избыточный административно-бюрократический контроль. Будучи формально независимым институтом, профсоюзы, для осуществления своей деятельности, подлежат обязательной государственной регистрации. При этом, регистрация профсоюзов, как некоммерческих организаций, намного сложнее, чем регистрация коммерческих бизнес-структур. Если

профсоюз не будет зарегистрирован в установленном законодательством порядке, его деятельность сочтут противоправной, а лидеров и активистов станет возможным привлечь к юридической ответственности. Кроме того, профсоюзам запрещено получать зарубежное финансирование, а значит их возможности оказывать финансовую поддержку своему активу и трудовому коллективу ограничиваются.

Как показали события в Жанаозене и в других районах Западного Казахстана, профсоюзы подвергались мощному давлению со стороны крупного бизнеса и органов государственной власти, что существенно усложняло реализацию ими своих прав на организацию и проведение забастовок, выражения коллективных протестов трудящихся, против социальной несправедливости.

Важным инструментом разрешения коллективных трудовых споров, является деятельность медиаторов. В Республике Казахстан, медиаторы могут выступать посредниками в урегулировании трудовых конфликтов, организовывать и проводить процедуры примирения между работодателями и трудовыми коллективами работников. Однако, законодательство Республики Казахстан, устанавливает достаточно жесткие рамки для деятельности медиаторов, запрещая им даже консультационную помощь сторонам трудового спора и минимизируя активную роль медиатора, которому предписано соблюдение полного нейтралитета.

Несмотря на довольно масштабное открытие центров медиации по всему Казахстану и поддержку медиативного движения не только государством, но и крупной политической партией «Нур-Отан» (ныне «Аманат»), медиаторы практически не сыграли никакой роли в урегулировании трудовых конфликтов в Жанаозене и других районах Западного Казахстана. Не проявили они себя и в предотвращении динамики развития трагических событий в стране в январе 2022 года. Следовательно, возможности профессиональных и общественных медиаторов в урегулировании коллективных трудовых споров, к сожалению, остаются не реализованными и это проблема требует своего решения.

Одним из субъектов урегулирования коллективного трудового спора являются государственные инспекции труда. Это специализированные государственные органы, в полномочия которых включается контроль за соблюдением трудового законодательства. Функции государственных инспекций труда весьма обширны, однако в ряде случаев, их правовое регулирование выглядит поверхностным. Так, например, законодательство не предусматривает их полномочий по расследованию и предупреждению харассмента, который также может быть причиной возникновения коллективного трудового спора и даже забастовки работников, протестующих против унижения своего человеческого достоинства. Нечетко определены полномочия государственных инспекций труда в отношении превенции коллективных трудовых споров и привлечения к ответственности работодателей, по вине которых подобные споры возникли.

Государственные инспекции труда малоэффективны в отношении защиты трудовых прав работников – граждан Казахстана, на предприятиях, принадлежащих иностранному капиталу (прежде всего, это компании, принадлежащие крупному бизнесу из КНР и США). Как показало наше исследование, государственные инспекции труда практически не проявили себя в процессе урегулирования трудовых конфликтов в Жанаозене и других районах Западного Казахстана и не смогли обеспечить соблюдение трудового законодательства Республики

Казахстан топ-менеджментом компаний, ставших очагами возникновения коллективных трудовых споров и забастовок.

На сегодняшний день в Казахстане отсутствует система эффективного взаимодействия государственных инспекций труда, медиаторов, профсоюзов по урегулированию и предупреждению коллективных трудовых споров.

Данные выводы и результаты проведенного исследования позволяют сделать следующие рекомендации:

1. Правительству и другим заинтересованными органам государственной власти Республики Казахстан необходимо в полном объеме выполнить рекомендации Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации М.Киаи, данные им при посещении Казахстана в 2015 году и касающиеся имплементации международных стандартов ООН в трудовое законодательство Республики Казахстан, обеспечения эффективных гарантий реализации права на объединение, в том числе в профсоюзы, совершенствования организационно-правового механизма урегулирования коллективных трудовых споров, реализации права на забастовку, повышения уровня защищенности социальных, трудовых прав и свобод граждан.

2. Правительству и другим заинтересованными органам государственной власти в Республике Казахстан необходимо в полном объеме выполнить рекомендации Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, содержащиеся в Заключительных замечаниях по второму периодическому докладу Казахстана о выполнении Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (2019 г.)<sup>31</sup>, в том числе:

- создать для неправительственных организаций, занимающихся поощрением и защитой экономических, социальных и культурных прав, благоприятные условия, в том числе отлаженную и удобную процедуру регистрации;
- обеспечить действительное осуществление права на коллективные переговоры и профсоюзное представительство как законодательно, так и на практике, в соответствии со статьей 8 Пакта и положениями таких конвенций Международной организации труда, как Конвенция 1948 года (№ 87) о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы и Конвенция 1949 года (№ 98) о праве на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров;
- внести изменения в национальное законодательство, в частности в статью 402 Уголовного кодекса и статью 177 Трудового кодекса, гарантировав трудящимся право на забастовку без каких-либо необоснованных ограничений;
- принять все необходимые меры, в том числе законодательного характера, для недопущения привлечения к уголовной ответственности трудящихся, принявших участие в забастовке;
- принять требуемые меры для обеспечения защиты профсоюзных активистов от нападения, запугивания и преследования.

3. Необходимо выполнить рекомендации Комитета МОТ по свободе объединения, который ещё в 1995 году указал Правительству Республики Казахстан, что «законодательство,

---

<sup>31</sup> Заключительные замечания по второму периодическому докладу Казахстана, E/C.12/KAZ/CO/, опубликованы 29 марта 2019 года.

<https://daccess-ods.un.org/tmp/535658.337175846.html>

запрещающее получение национальным профсоюзом финансовой помощи от международной организации рабочих, членом которой он является, нарушает принципы, касающиеся права ассоциации с международными организациями» и в связи с этим призвал «Правительство предпринять шаги по внесению изменений ... в статью 5 Конституции с тем, чтобы отменить запрет национальным профсоюзам в получении финансовой помощи от международных организаций рабочих»<sup>32</sup>.

4. Представляется оправданным отказаться от закрепления в законодательстве Республики Казахстан ответственности за участие работников в незаконной забастовке. Для предотвращения подобных случаев лучше вместо репрессивно-карательного механизма, использовать инструментарий медиации, социальной терапии и правового просвещения трудящихся в Казахстане.

5. Представляется целесообразным уточнить полномочия медиаторов в части, касающейся урегулирования коллективных трудовых споров. Необходимо создать, надлежащие организационно-правовые условия для того, чтобы медиаторы играли более активную роль в предоставлении такого социального сервиса, как примирительные процедуры в урегулировании коллективных трудовых споров. В Законе РК «О медиации» следует предусмотреть положения о том, что медиаторы могут проявлять инициативу, проводить консультации и иным образом стимулировать стороны коллективного трудового спора, к переговорам и компромиссу. Пассивность медиаторов в данном случае, нам представляется неуместной. Целесообразно, также предусмотреть возможность бюджетного финансирования (премирования, оплаты расходов), тех медиаторов, которые участвовали в разрешении коллективного трудового спора и достигли успеха, в его урегулировании.

6. В Республике Казахстан сложилась определенная система правового регулирования деятельности государственных инспекций труда, имеющая более высокий качественный уровень, по сравнению с другими государствами региона Центральной Азии. В целом, эта система имплементирует рекомендации Конвенции МОТ и других международных правовых актов, в сфере трудовых отношений. Вместе с тем, имеются существенные недостатки, правовые несогласования и противоречия относительно компетенции государственных инспекций труда, их субъективных прав и юридических обязанностей. В связи с этим необходимо провести инвентаризацию положений статей 192-194 Трудового кодекса РК на предмет уточнения полномочий, прав и юридических обязанностей государственных инспекций труда в части их конкретизации, логической непротиворечивости и системной взаимосвязи. Эти уточнения следует учесть, при внесении соответствующих изменений и дополнений в данные статьи Трудового кодекса РК.

7. Целесообразно разработать учебно-методические материалы и различный методический инструментарий для обучения профсоюзных активистов, правозащитников, медиаторов, инспекторов государственных инспекций труда и других граждан, способам и технологиям разрешения коллективных трудовых споров, обеспечения трудовых прав работников, достижения компромисса между работодателями и трудовыми коллективами. Нужно разработать организационно-правовой механизм взаимодействия государственных инспекций труда с институтами гражданского общества (общественными объединениями, СМИ,

---

<sup>32</sup> Case No 1834 (Kazakhstan) - Complaint date: 23-JAN-95. The Independent Trade Union Centre of Kazakstan (ITUCK) // Сайт Международной Организации Труда.  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50001:0::NO::P50001\\_COMPLAINT\\_FILE\\_ID:2896968](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50001:0::NO::P50001_COMPLAINT_FILE_ID:2896968)

религиозными организациями, объединениями медиаторов, профсоюзами) в части сотрудничества в защите коллективных прав трудящихся предупреждения и урегулирования коллективных трудовых споров.

8. Необходимо с участием институтов гражданского общества, профсоюзных активистов и заинтересованных государственных органов проводить систематическую, кропотливую работу по повышению правовой информированности трудящихся, менеджмента промышленных предприятий и иных организаций, относительно содержания международных правовых актов, созданных под эгидой МОТ и других международных стандартов, посвященных социальным правам и свободам граждан. Необходимо культивировать эти стандарты, прививая уважение к ним, используя для этого сети интернет и другие СМИ, систему тренингового обучения, практику заключения меморандумов о сотрудничестве и социальном партнерстве.

9. Представителям гражданского общества, профессиональным союзам следует постоянно мониторить ситуацию с соблюдением важнейших, коллективных трудовых прав граждан, проявлений социальной несправедливости в трудовых отношениях, в том числе имеющих резонансный характер, регулярно информируя об этом, органы государственной власти Республики Казахстан. Думается, это будет способствовать своевременному устранению причин возникновения и обострения трудовых конфликтов, более оперативному реагированию на них со стороны государства.

10. В Мангистауской области необходимо:

- содействовать обеспечению справедливого распределения доходов от продажи главного ресурса в регионе - нефти. Население региона небезосновательно считает, что 95% продажи нефти происходит через офшоры и разница остается в карманах у владельцев компаний и посредников. Или даже все уходит в центр, а местному населению ничего не остается;
- обеспечить прозрачность приватизации нефтедобывающих предприятий и контрактов на нефтедобычу с иностранными инвесторами;
- предпринять быстрые и эффективные шаги по сокращению сильного социального расслоения в регионе, поскольку разница в зарплатах рабочих и менеджмента компаний составляет несколько десятков раз.
- обеспечить прозрачность расходования бюджетных средств на социальное развитие региона, поскольку государство выделяет большие средства на социальные программы, разрабатывает «дорожные карты», но при отсутствии эффективного контроля, в том числе общественного, и при периодических скандалах, заканчивающихся арестами высокопоставленных чиновников, замешанных в коррупции и хищениях, укрепляется уверенность населения в том, что эти бюджетные средства просто разворовываются.
- создать благоприятные условия для развития и деятельности независимых профсоюзов, включая пересмотр действующего законодательства, обеспечение соблюдения права на забастовку и формирование институциональной и процедурной основы для эффективного разрешения коллективных социально-трудовых споров.