

Аудит инспекции труда в Казахстане
Проект
«Повышение эффективности трудового инспектирования»

СУБРЕГИОНАЛЬНОЕ БЮРО МОТ В БУДАПЕШТЕ –
СУБРЕГИОНАЛЬНОЕ БЮРО МОТ В МОСКВЕ

Июль-сентябрь 2009 г.

Содержание

I.	Основные экономические, социальные и политические аспекты.....	1
II.	Нормативно-правовая база системы трудового инспектирования.....	2
III.	Система трудового инспектирования в Министерстве труда и социальной защиты населения.....	4
IV.	Конвенции МОТ, ратифицированные Казахстаном.....	6
V.	Трудовые отношения и трехсторонние структуры.....	7
VI.	Инспекция труда: основные черты и изменения.....	8
	Общее описание.....	8
	Кадры и продвижение по службе.....	9
	Посещение предприятий и организаций.....	14
	Доступ к базам данных и их регистрация.....	18
	Представление сведений о несчастных случаях и профессиональных заболеваниях на производстве.....	19
	Взаимодействие с другими органами.....	20
	Санкции и административные процедуры.....	21
	Отношения с социальными партнерами.....	23
	Выводы.....	24
	Общие замечания, структура и организация инспекции труда.....	24
	Кадры, их профессиональное развитие и карьерный рост.....	24
	Посещение предприятий и организаций.....	25
	Регистрация и сбор данных.....	25
	Представление сведений о несчастных случаях и профессиональных заболеваниях на производстве.....	26
	Взаимодействие с другими органами.....	26
	Санкции и административные процедуры.....	26
	Социальный диалог.....	27
	Рекомендации.....	27
	Общие замечания: структура и организация инспекции труда.....	27
	Кадры, их профессиональное развитие и карьерный рост.....	27
	Посещение предприятий и организаций.....	28
	Регистрация, сбор данных и представление сведений о несчастных случаях и профессиональных заболеваниях на производстве.....	28
	Взаимодействие с другими органами.....	29
	Санкции и административные процедуры.....	29
	Социальные партнеры.....	29
	ПРИЛОЖЕНИЕ I:.....	30
	ПРИЛОЖЕНИЕ II:.....	31

Предисловие

Аудит инспекции труда в Республике Казахстан был проведен в июле 2009 года. Его целью была разработка совместно с правительством плана действий по совершенствованию, укреплению и модернизации системы трудового инспектирования в стране с учетом соответствующих ратифицированных конвенций.

Аудит осуществлялся по методике МОТ, которая основана на участии всех сторон, имеющих отношение к регулированию вопросов труда, и предполагает проведение интервью с представителями основных государственных учреждений, связанных с трудовым инспектированием, а также с представителями социальных партнеров. Кроме того, были нанесены визиты в региональные инспекции, и первые результаты сообщены представителям правительства.

Отчет об аудите содержит ряд важных рекомендаций для правительства, а также, когда это целесообразно, для социальных партнеров. Эти рекомендации касаются таких вопросов, как структура и организация инспекций труда, трудовые ресурсы и профессиональное развитие персонала, организация посещений, регистрация и учет несчастных случаев на производстве, санкции и административные процедуры, сотрудничество с другими партнерами. В контексте принятого в МОТ подхода, основанного на участии всех заинтересованных сторон, могут быть разработаны дополнительные предложения и рекомендации.

Аудит проводился в рамках финансируемого правительством Норвегии межрегионального проекта технического сотрудничества по повышению эффективности трудового инспектирования. Благодаря этому чрезвычайно важному проекту станет возможной реализация вышеупомянутого плана действий.

Я хотела бы воспользоваться возможностью и поблагодарить правительство и социальных партнеров в Республике Казахстан за их весьма позитивный вклад в данную работу. Также хотела бы выразить благодарность моим коллегам г-же Кармен Буэно, эксперту по вопросам трудового инспектирования в Субрегиональном бюро МОТ в Будапеште, и г-ну Викингу Хусбергу, старшему специалисту по вопросам охраны труда в Субрегиональном бюро МОТ в Москве, за оказанное техническое содействие.

Мартина Лубиова,
директор
Субрегионального бюро МОТ для стран
Восточной Европы и Центральной Азии,
Москва

I. Основные экономические, социальные и политические аспекты

Республика Казахстан расположена в Центральной Азии и граничит с Россией на севере, с Китаем на востоке, а также с Киргизией и Узбекистаном на юге. Ее общая площадь составляет 2.717.300 кв. км. Казахстан не имеет выхода к морю. Столицей является город Астана.

Казахстан приобрел независимость от Советского Союза в 1991 году. Его первая постсоветская конституция была принята в январе 1993 года, а ныне действующая вступила в силу в августе 1995 года.

Казахстан является партнером НАТО и имеет двусторонние партнерские отношения с ЕС. Правовой основой для отношений между ЕС и Казахстаном стало Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, вступившее в силу в 1999 году.

По имеющимся оценкам, численность населения Казахстана в июле 2009 года составляла 15.399.437 человек.¹

Население страны отличается неоднородностью. По данным переписи 1999 года, оно состоит из казахов (53,4%), русских (30%), украинцев (3,7%), узбеков (2,5%), немцев (2,4%), татар (1,7%), уйгуров (1,4%) и других этнических групп (4,9%).

Официальным языком в стране является казахский, но широко используется и русский. Для Казахстана характерна также религиозная неоднородность: 47% населения являются мусульманами, 44% – православными христианами, 2% – протестантами, а оставшиеся 7% исповедуют другие религии.

Для экономики Казахстана определяющим фактором являются огромные запасы ископаемого топлива и большое количество минералов и металлов. Поэтому промышленный сектор страны специализируется на добыче и переработке этих природных ресурсов. В конце 2007 года на долю Казахстана приходилось 1,1% мировых запасов газа.

Казахстан довольно серьезно пострадал от глобального экономического и финансового кризиса. Как следствие, значительное падение цен на нефть вместе с уменьшением спроса на металлы приведет в 2009 году к сокращению ВВП страны примерно на 0,4%, в то время как в 2008 году этот показатель вырос на 3,2%.² И хотя казахстанская экономика, как ожидается, преодолеет спад, таких темпов роста ВВП, которые наблюдались в начале 2000-х годов и выражались двузначными числами, в ближайшем будущем, скорее всего, не будет.

¹ Данные о численности населения, его религиозной принадлежности и географии взяты из следующего источника, доступного на веб-сайте www.cia.gov: CIA World Factbook Kazakhstan.

² Данные о состоянии экономики взяты из обзоров, составляемых исследовательским центром «Экономист интеллидженс юнит» (аналитическое подразделение британского журнала «Экономист») (<http://www.eiu.com>).

Численность рабочей силы Казахстана, по оценкам, составляет 8 млн 415 тыс. человек. Большая часть работников занята в сфере услуг (50%), а оставшиеся распределяются между аграрным (31,5%) и промышленным (18,4%) секторами.

Уровень инфляции в 2008 году оказался довольно высоким – 18,6%, однако предполагается, что в 2009 году из-за снижения внутреннего спроса, слабого роста денежных запасов и падения цен на товары он уменьшится примерно вдвое.

С 2002 года в Казахстане постоянно растет активное сальдо торгового баланса. Основу казахстанского экспорта составляют нефть и нефтепродукты, за ними следуют черные металлы (19%), химические продукты (5%), машинное оборудование (3%), зерно, шерсть, мясо и уголь.

В индексе человеческого развития 2008 года (ПРООН) Казахстан занимает 71-е место.

Уровень безработицы в стране составляет примерно 7,3%, и с 2001 года он понемногу постоянно снижается. В то же время в Казахстане довольно много длительно безработных, особенно в северных районах, где раньше была развита тяжелая промышленность. Кроме того, из-за падения цен на нефть значительно уменьшились государственные доходы, что является причиной многочисленных приостановок производства и временных увольнений работников в государственном секторе. Таким образом, предполагается, что уровень безработицы повысится.

С точки зрения административного деления, страна состоит из 14 областей и трех городов.

II. Нормативно-правовая база системы трудового инспектирования

В Конституции Республики Казахстан, принятой на национальном референдуме 30 августа 1995 года, признаются следующие права: право на труд и свободный выбор рода деятельности и профессии (принудительный труд допускается только по приговору суда либо в условиях чрезвычайного или военного положения); право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; право на справедливое вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, а также на социальную защиту от безработицы; право на отдых и право на забастовку (статья 24); право на свободное создание объединений работодателей и профсоюзов (статья 23); право на минимальную заработную плату и пенсию, а также на гарантированное социальное обеспечение в старости либо в случае болезни, инвалидности или потери кормильца (статья 28); право на охрану здоровья (статья 29).

Основные законы о труде содержатся в Трудовом кодексе, принятом 15 мая 2007 года. Трудовой кодекс регулирует такие вопросы, как трудовые отношения, трудовые договоры, продолжительность рабочего времени, время на отдых, отсутствие на работе, заработная плата, плата за сверхурочную работу,

защита работников-женщин, молодых работников и работников с ограниченными возможностями, охрана материнства, обязанности работников, прекращение трудовых отношений, коллективные договоры, профсоюзы и объединения работодателей, должностные инструкции и дисциплинарные меры. Положения кодекса действуют в отношении государственных гражданских служащих Республики Казахстан.

Трудовой кодекс регулирует также вопросы охраны труда³ (статьи 23 и 306–327). Закон устанавливает обязанности работодателей в области охраны труда и здоровья на рабочем месте. Сюда относится следующее: внутренний контроль по безопасности и охране труда; обеспечение работников необходимым оборудованием, инструментами и технической документацией; прекращение работы в случае возникновения угрозы жизни или здоровью работников; обязательное социальное страхование работников; гражданско-правовая ответственность за причинение вреда жизни и здоровью работников при исполнении ими своих трудовых обязанностей; предупреждение работников о вредных и (или) опасных условиях труда и возможности профессионального заболевания; принятие мер для предотвращения рисков на рабочих местах; обеспечение профессиональной подготовки; возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью работников; а также обязательные медицинские осмотры. Упоминания о системе управления охраной труда в законе отсутствуют.

В статье 317 Трудового кодекса перечислен также ряд обновленных обязанностей работодателей. Например, по-прежнему действует положение, которое требует обеспечивать лиц, работающих в условиях, не соответствующих установленным стандартам, молоком и лечебно-профилактическим питанием, равно как и положение, предусматривающее выплату надбавок за работу в опасных условиях.

Специального закона об инспекции труда в Казахстане не существует, однако вопросы контроля инспекторами труда соблюдения трудового законодательства регулируются статьями 328–337 Трудового кодекса.

Для внесения в Трудовой кодекс новых поправок и дополнений была создана специальная рабочая группа, которая, как предполагается, закончит свою работу к концу 2009 года.

³ В силу административных и языковых причин термины из области охраны труда и трудового инспектирования не поддаются прямому переводу с английского на русский язык. Термин «occupational safety» переводится на русский язык как «охрана труда/правовая инспекция», и отвечающий за нее орган называется государственной инспекцией труда. Термин «occupational health» переводится на русский как «охрана здоровья», «гигиена труда», и отвечающий за нее орган называется санитарно-эпидемиологической службой. Термин «machinery safety», или «industrial safety», звучит по-русски как «техника безопасности», или «промышленная безопасность», и отвечающим за нее органом является ведомство по чрезвычайным ситуациям (гортехнадзор).

III. Система трудового инспектирования в Министерстве труда и социальной защиты населения

Главным органом, отвечающим в Республике Казахстан за трудовые и социальные вопросы, включая трудовое инспектирование, является Министерство труда и социальной защиты населения. Его задача состоит в разработке и реализации политики в области труда и социальной защиты, в том числе в осуществлении социального диалога.

Государственная инспекция труда находится в ведении Комитета по контролю и социальной защите, подчиняющегося министру и ответственному секретарю. В комитете имеется два подразделения: государственная инспекция труда (центрального уровня) и управление социальной защиты (центрального уровня). Государственную инспекцию труда возглавляет Главный государственный инспектор труда, который также является председателем Комитета по контролю и социальной защите.⁴

Государственная инспекция труда действует на двух уровнях – центральном и территориальном. На центральном уровне в ней имеется два структурных подразделения: отдел правовых отношений и отдел безопасности и охраны труда. На территориальном уровне действуют областные департаменты по контролю и социальной защите в 14 областях (Акмолинская, Актюбинская, Алматинская, Атырауская, Восточно-Казахстанская, Жамбылская, Западно-Казахстанская, Карагандинская, Кызылординская, Костанайская, Мангистауская, Павлодарская, Северо-Казахстанская и Южно-Казахстанская области) и в двух городах – Астане и Алматы. Каждый областной департамент подразделяется на государственную инспекцию труда (областного уровня) и управление социальной защиты. Во главе каждого территориального органа стоит главный инспектор труда области. В составе государственной инспекции труда (областного уровня) имеется пять структурных подразделений: отдел контроля трудовых отношений в социальной сфере, отдел по контролю трудового законодательства, отдел по контролю за соблюдением трудового законодательства в секторе строительства, отдел контроля безопасности и охраны труда и информационно-аналитический отдел. Каждое подразделение возглавляет свой руководитель. В крупных районах имеются также субрегиональные подразделения, инспекторы которых подчиняются непосредственно областному руководителю.

Государственная инспекция труда была образована в 1972 году в соответствии с Трудовым кодексом Казахской Советской Социалистической Республики. Ее нынешняя структура была разработана в период с 1993 по 1999 год. Организационная структура министерства и государственной инспекции труда определяется специальными нормативными актами (приказ от 4 марта 2004 года и Трудовой кодекс).

⁴ См. организационную схему в Приложении II.

Для государственной инспекции труда центрального уровня собственного бюджета не предусмотрено, однако финансовые средства выделяются Комитету по контролю и социальной защите отдельной строкой в бюджете Министерства труда и социальной защиты населения. Для территориальных органов отдельные бюджеты предусматриваются в рамках бюджета республики.

Всего в стране действуют 363 инспектора труда: 10 на центральном уровне, а остальные – в вышеуказанных территориальных органах.

Помимо государственной инспекции труда в Казахстане имеется ряд других органов, выполняющих специальные или связанные со сферой труда задачи инспектирования. Эти органы перечислены ниже.

Санитарно-эпидемиологическая служба (санэпиднадзор), подчиненная Министерству здравоохранения, проводит санитарные проверки предприятий в соответствии с законом 2002 года «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Ее основная обязанность – следить за состоянием здоровья населения «от рождения до смерти», в том числе в течение трудовой жизни. В число задач санитарно-эпидемиологической службы входит улучшение санитарно-гигиенических условий на рабочих местах и осуществление профилактических медицинских мер для снижения числа профессиональных заболеваний. В системе санэпиднадзора имеется 16 территориальных отделений и более 230 санитарно-эпидемиологических центров. Основным предметом заботы санитарно-эпидемиологической службы является охрана здоровья работников, главным образом на малых и средних предприятиях. В службе работают 232 инспектора с медицинским и инженерным образованием и 193 медсестры. Они наносят визиты на предприятия и обладают правом налагать санкции.

Государственный контроль за безопасным ведением работ в промышленности и горнорудной отрасли осуществляют инспекторы Агентства по чрезвычайным ситуациям (Госгортехнадзор), которое входит в состав Министерства по чрезвычайным ситуациям. Штат агентства состоит из 450 инспекторов, действующих в 16 территориальных отделениях. В соответствии с законом 2002 года «О промышленной безопасности» их основная задача – следить за состоянием техники безопасности, в том числе за соблюдением условий эксплуатации технических устройств и технологических процессов, главным образом на опасных производственных объектах. Сюда относятся: грузоподъемные устройства, работы по разработке нефтяных месторождений на морском шельфе, горные работы, металлообработка и т.д. Для того, чтобы избежать дублирования инспекционной работы в горнорудной отрасли, в настоящее время разрабатываются планы по ограничению сферы деятельности государственной инспекции труда проверкой условий труда и занятости над землей, в то время как всеми вопросами, связанными с подземными работами, будет заниматься Агентство по чрезвычайным ситуациям.

Пережитком советской эпохи является институт общественных инспекторов по охране труда. Деятельность этих инспекторов регулируется

статьями 340–341 Трудового кодекса. Они избираются в качестве представителей работников профсоюзным комитетом предприятия, а при отсутствии такового – общим собранием работников. Обычно такие инспекторы сохраняют свой первоначальный статус работника в организации, но при этом получают определенное денежное вознаграждение от работодателя и дополнительные дни к отпуску. Работа инспекторов или специалистов по охране труда оплачивается профсоюзами. Они осуществляют инспектирование и в случае выявления каких-либо отклонений от правил сообщают об этом руководителю соответствующего подразделения в компании, а также составляют письменный отчет о нарушениях, который представляется государственному инспектору труда и инспектору гортехнадзора при их последующем посещении предприятия. Однако их реальные задачи определены не совсем четко. У них есть право посещать рабочие места членов своего профсоюза и получать необходимую информацию от руководства, но они не могут налагать санкции и приостанавливать работу. Как сообщила Федерация профсоюзов Республики Казахстан (ФПРК), в 2008 году в ней насчитывалось 22720 общественных инспекторов, которые выявили 75840 нарушений. После соответствующего уведомления работодателей и инспекторов труда 69234 нарушения были устранены.

В соответствии со статьей 83 Конституции Республики Казахстан высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента и иных нормативных правовых актов осуществляет прокуратура. Она следит за законностью дознания и следствия, а также административного и исполнительного производства и принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законов, в том числе законов о труде. Таким образом, прокуратура является высшим органом надзора, осуществляющим руководство всей надзорной деятельностью в стране. Представители прокуратуры также посещают предприятия, иногда вместе с работниками других надзорных органов, но зачастую и самостоятельно. Кроме того, инспекторы труда перед посещением предприятия с целью проверки обязаны получить от прокуратуры соответствующее разрешение, а после такого посещения – представить в прокуратуру отчет (см. ниже).

IV. Конвенции МОТ, ратифицированные Казахстаном

Республика Казахстан ратифицировала 17 конвенций МОТ (список ратифицированных конвенций приведен в Приложении I).

Этот список включает в себя конвенции об инспекции труда № 81 и № 129, ратифицированные в 2001 году, Конвенцию о трехсторонних консультациях (№ 144) и Конвенцию о безопасности и гигиене труда (№ 155). Конвенция о регулировании вопросов труда (№ 150) остается нератифицированной.

Что касается конвенции № 81, то в 2007 году Комитет экспертов предложил правительству Казахстана следующее: определить уровень образования, подготовки и квалификации, необходимый для кандидатов на должности инспекторов труда; предпринять необходимые шаги для приведения

законодательства в соответствии с принципом свободного доступа инспекторов – без предварительного уведомления – к любому рабочему месту, подлежащему проверке; принять меры для уведомления работодателей о посещении их предприятий инспекторами труда за исключением тех случаев, когда такое уведомление, по мнению инспектора, может негативным образом отразиться на эффективности проверки; принять меры для опубликования ежегодных отчетов и их передачи в МОТ.

Что касается конвенции № 129, то в 2007 году Комитет экспертов предложил правительству принять меры для опубликования ежегодных отчетов и их передачи в МОТ.

V. Трудовые отношения и трехсторонние структуры

Статьи 22 и 23 Трудового кодекса предусматривают право на свободное создание объединений работодателей и профсоюзов, а также на участие в коллективных переговорах.

Федерация профессиональных союзов Республики Казахстан (ФПРК) является правопреемницей Казахского союза профсоюзов (профсоюз, существовавший в советский период). Декларация об образовании ФПРК была принята на XIV съезде профсоюзов Казахстана 10 октября 1990 года. В настоящее время ФПРК насчитывает более 2 млн членов и имеет в своем составе 26 отраслевых профсоюзов и 16 территориальных объединений. ФПРК является членом Всеобщей конфедерации профсоюзов (ВКП) и подала заявление на вступление в Международную конфедерацию профсоюзов (МКП). Основой деятельности ФПРК является закон «О профессиональных союзах», принятый 9 апреля 1993 года (с поправками от 15 мая 2007 года).

Конфедерация свободных профсоюзов Республики Казахстан (КСПК) была создана в 1991 году как неправительственная, некоммерческая общественная организация, представлявшая собой так называемый Независимый профсоюзный центр Казахстана. В 1994 году на очередном съезде объединение было переименовано и затем зарегистрировано как общественная неправительственная организация под названием «Конфедерация свободных профсоюзов Казахстана». В настоящее время она насчитывает 250 тыс. членов, имеет 95 избираемых руководителей и персонал численностью 138 человек. В состав конфедерации входят пять региональных профсоюзных центров, четыре отраслевых профсоюза (Ассоциация профсоюзов летного состава гражданской авиации, Ассоциация профсоюзов горняков, Профсоюз работников здравоохранения и Профсоюз работников образования) и 86 профсоюзов других секторов. Конфедерация свободных профсоюзов Казахстана входит в Международную конфедерацию профсоюзов (МКП). Ее деятельность основывается на вышеупомянутом законе от 9 апреля 1993 года.

Конфедерация труда Казахстана была основана в 2004 году. Дополнительная информация отсутствует.

Казахстанских работодателей на республиканском уровне представляет Конфедерация работодателей Республики Казахстан (КРРК), созданная в 2002 году по инициативе Союза промышленников и предпринимателей Казахстана (СППК). В том же году КРРК стала членом-учредителем Международного конгресса промышленников и предпринимателей (МКПП) и вступила в Международный союз товаропроизводителей (МСТ). В последние годы Конфедерация работодателей Казахстана увеличила число своих членов и теперь включает в себя 39 объединений работодателей и общественных организаций, кроме того "напрямую" в члены КРРК входят 24 крупных предприятия. Никакого специального законодательства, регулирующего деятельность КРРК, за исключением закона «Об общественных объединениях», не существует. Вместе с недавно созданной Национальной экономической палатой ("Атамекен"), Союзом товаропроизводителей и экспортеров Казахстана и Евразийской промышленной ассоциацией Конфедерация работодателей Казахстана подписала последнее трехстороннее генеральное соглашение (см. ниже).

Трудовой кодекс предусматривает создание республиканской трехсторонней комиссии по социальному партнерству и регулированию социальных и трудовых отношений. В состав комиссии, возглавляемой заместителем премьер-министра, входят уполномоченные представители правительства, профсоюзов и объединений работодателей. Помимо республиканской комиссии кодекс предусматривает создание и других трехсторонних комиссий на отраслевом и региональном уровнях. Все подобные комиссии проводят свои заседания не реже двух раз в год. Последнее трехстороннее генеральное соглашение было заключено 12 декабря 2008 года (на период 2009–2011 гг.) и охватывает следующие вопросы: экономическая политика; трудовые отношения; социальная защита; заработная плата, доходы и уровень жизни; конкурентоспособность на рынке труда и устойчивая занятость; социальная ответственность бизнеса; защита прав и гарантии в отношении работников-женщин и молодых работников; социальное партнерство; контроль за соблюдением и выполнением соглашений.

Деятельность выбранных представителей профсоюзов на уровне предприятий регулируется также законом «О профессиональных союзах».

На волне проведенной акции «Заключите коллективный договор» в стране было заключено 42 тыс. таких договоров.

VI. Инспекция труда: основные черты и изменения

Общее описание

Специального закона об инспекции труда в Казахстане не существует. Основные принципы, регулирующие деятельность государственной инспекции труда, изложены в Трудовом кодексе. Статья 328 кодекса устанавливает, что государственный контроль за соблюдением в организациях трудового законодательства осуществляют государственные инспекторы труда, а статья 331

определяет, что государственные инспекторы труда, среди прочего, обязаны: осуществлять контроль за соблюдением трудового законодательства Республики Казахстан; информировать работодателей и их представителей о выявленных нарушениях трудового законодательства в целях принятия мер по их устранению; выявлять причины и обстоятельства, приводящие к нарушениям трудового законодательства, и давать рекомендации по их устранению и восстановлению нарушенных трудовых прав; принимать участие в расследованиях несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве.

Задача государственной инспекции труда – осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением работодателями трудового законодательства, коллективных договоров и других связанных с трудом законов.

Права и обязанности инспекторов труда определены в Трудовом кодексе. Кодекс устанавливает также права и обязанности работодателей.

В конце каждого года государственная инспекция труда составляет ежегодный отчет, который включает в себя информацию о проведенных проверках и их результатах, о выявленных административных нарушениях и общем количестве наложенных и примененных санкций, о подписанных международных или правительственных соглашениях и изменениях в законодательстве. Текст ежегодного отчета среди социальных партнеров не распространяется, но размещается на веб-сайте государственной инспекции труда и рассылается по территориальным органам.

Кадры и продвижение по службе

Закон «О государственной службе», принятый 23 июля 1999 года (с несколькими изменениями и поправками), устанавливает разный порядок приема государственных служащих на политические и административные должности. Кроме того, ряд условий поступления на гражданскую службу определяется в Главе 25 Трудового кодекса.

Поступление на гражданскую службу осуществляется в порядке назначения либо по конкурсу.

Объявления о вакантных должностях в государственной инспекции труда должны публиковаться Агентством по делам государственной службы на казахском и русском языках в периодических печатных изданиях, распространяемых по территории всей страны. Претенденты должны соответствовать четырем критериям: они должны являться гражданами Республики Казахстан, при этом не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от пола, расы, национальной принадлежности, языка, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и по любым иным обстоятельствам; быть не моложе восемнадцати лет; иметь квалификацию юриста

или инженера. Способности кандидатов оцениваются на первом этапе в ходе экзамена, проводимого на компьютере и состоящего из 100 вопросов с многовариантными ответами по пяти законам (Конституция, закон «О борьбе с коррупцией», указ «О правилах служебной этики государственных служащих», закон «О государственной службе» и, для претендентов на должности инспекторов труда, Трудовой кодекс). С кандидатами, правильно ответившими по крайней мере на 80 вопросов, проводится собеседование специальной комиссией, состоящей из пяти членов, включающих представителя управления кадров Министерства труда и социальной защиты населения, председателя Комитета по контролю и социальной защите (руководителя Государственной инспекции труда), представителей Государственной инспекции труда и представителя Агентства по делам государственной службы. Кандидаты, не прошедшие отбор, могут обжаловать решение конкурсной комиссии.

Некоторые из кандидатов, не получивших назначения на замещение вакантных должностей, могут быть рекомендованы комиссией для зачисления в кадровый резерв государственной службы и заполнения других вакансий в течение года со дня зачисления без прохождения дополнительного конкурса.

Если на вакантную должность назначается государственный служащий в порядке его перевода с другой административной должности, то в случае его соответствия предъявляемым квалификационным требованиям конкурсного отбора не требуется.

На государственную службу не разрешается принимать лиц, признанных недееспособными или ограниченно дееспособными; лиц, лишенных судом права занимать государственные должности в течение определенного срока; лиц, имеющих заболевание, препятствующее выполнению должностных полномочий, в случаях, когда специальные требования к состоянию здоровья для занятия соответствующих должностей установлены в квалификационных требованиях; лиц, отказавшихся принять на себя ограничения, установленные законом, в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию их статуса и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах; лиц, которые в течение двух лет перед поступлением на государственную службу привлекались к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения, за исключением дисциплинарного взыскания в виде увольнения; лиц, на которых в течение года перед поступлением на государственную службу налагалось в судебном порядке административное взыскание за умышленное правонарушение; лиц, на которые в течение трех лет до поступления на государственную службу за совершение коррупционного правонарушения налагалось в судебном порядке административное взыскание; лиц, в отношении которых ведется судебное производство.

Для гражданина, принятого на административную государственную службу впервые или вновь после ее прекращения, может быть установлено испытание на срок до трех месяцев.

Инспекторы труда принимаются на работу на постоянной основе, контрактов на определенный срок для них не предусмотрено.

Каждые три года инспекторы труда, как и все государственные служащие, должны проходить аттестацию для оценки уровня их профессиональной подготовки, правовых знаний, способности работать с гражданами. Не подлежат аттестации государственные служащие, имеющие стаж работы в государственных органах более 20 лет. Инспектор, не прошедший аттестацию, обязан пройти ее повторно через шесть месяцев. В случае повторной неудачи он подлежит увольнению. В последние несколько лет таким образом был уволен целый ряд инспекторов труда.

Основаниями для прекращения государственной службы административными государственными служащими являются: подача ими заявления об увольнении по собственному желанию, например, при достижении пенсионного возраста; истечение срока трудового контракта; расторжение трудового договора по основаниям, предусмотренным законодательством (например, представление государственным служащим заведомо ложных сведений о доходах, несоблюдение установленных законом обязанностей и ограничений, утрата гражданства Республики Казахстан, совершение коррупционного правонарушения, занятие государственной должности без прохождения соответствующего конкурсного отбора, отрицательные результаты аттестации, иные основания, предусмотренные законами). Увольнение производится государственным органом, принявшим соответствующего государственного служащего на административную государственную должность. В случае незаконного увольнения административный государственный служащий имеет право обжалования в уполномоченный орган, а также на судебную защиту своих прав. Смена политических государственных служащих не может служить основанием для прекращения административным государственным служащим государственной службы на занимаемой должности по инициативе вновь назначенных политических государственных служащих.

Закон регулирует также и дисциплинарные вопросы. За неисполнение и ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей, совершение коррупционного правонарушения, превышение должностных полномочий на государственного служащего могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение с занимаемой должности. Дисциплинарные взыскания могут налагаться только лицами, имеющими такое право, и в порядке, определяемом нормативными правовыми актами. Привлекаемые к ответственности государственные служащие вправе обжаловать действия и решения государственного органа или должностного лица. Дисциплинарное взыскание за совершение коррупционного правонарушения либо правонарушения, создающего условия для коррупции, налагается не позднее трех месяцев со дня обнаружения проступка и не может быть наложено позднее одного года со дня совершения проступка. В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, но при наличии в деяниях лица

признаков дисциплинарного – и, возможно, уголовного – проступка дисциплинарное взыскание может быть наложено не позднее трех месяцев со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо его прекращения.

На центральном уровне для инспекторов труда предусмотрены следующие должности (в порядке убывания старшинства): главный государственный инспектор, главный эксперт, эксперт первой категории и эксперт второй категории. На территориальном уровне инспекторы могут занимать должность главного или ведущего специалиста. Для каждой категории работников предусмотрены разные обязанности и размеры оплаты труда. В соответствии со статьей 234 Трудового кодекса гражданские служащие, имеющие необходимый уровень квалификации и опыт работы, постоянно повышающие свой профессиональный и квалификационный уровень, могут продвигаться по службе путем перевода их на вышестоящие должности по мере освобождения вакансий. Похоже, что на практике такое продвижение по службе инспекторов, демонстрирующих высокие показатели в работе, действительно имеет место.

Что касается профессиональной подготовки, то, как определяет статья 235 Трудового кодекса, гражданские служащие вправе стремиться к углублению профессиональных знаний и навыков, приобретению профессий и специальностей. Учебный отпуск должен оплачиваться, и на время учебы гражданского служащего за ним сохраняются занимаемая должность, гарантии и компенсационные выплаты. Инспекторы труда периодически должны проходить переподготовку и аттестацию не реже одного раза в три года. Подготовка предусматривает изучение следующих тем: государственная политика в области трудовых отношений; расследование несчастных случаев; соответствующие нормативно-правовые акты; страхование от несчастных случаев; безопасность на опасных производственных объектах; санитария и гигиена труда; системы оплаты труда; грузоподъемное оборудование и аппараты высокого давления; электрооборудование; пожарная безопасность; исследования в области безопасности и охраны труда; системы оплаты труда в государственных организациях; государственные меры по борьбе с коррупцией.

Закон «О государственной службе» определяет, что оплата труда государственных служащих должна способствовать укомплектованию государственных органов компетентными и опытными кадрами, стимулировать их добросовестный и инициативный труд. Сокращение бюджетных ассигнований не может быть основанием для уменьшения заработной платы, а также финансирования иных льгот и компенсаций. За образцовое выполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности и за другие достижения в работе государственные служащие могут быть поощрены единовременным денежным вознаграждением, объявлением благодарности или награждением ценным подарком. Возможны и иные формы поощрения, предусмотренные законодательством Республики Казахстан. За особые заслуги государственные служащие могут награждаться государственными наградами.

Среднемесячная заработная плата инспекторов труда составляет 200 долларов США.

Низкая заработная плата, похоже, является основной причиной высокой текучести кадров среди инспекторов, которые часто увольняются ради работы в частном секторе, но при этом готовы возвращаться на государственную службу, если их назначают на более высокие должности. В настоящее время в стране имеется 78 вакантных должностей инспекторов труда, но из-за нынешнего экономического положения нет никаких перспектив заполнить их.

В соответствии с законом государственные служащие на вправе заниматься какой-либо иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и творческой. Они не могут заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе участвовать в управлении коммерческой организацией, независимо от ее организационно-правовой формы, если такое участие не входит в их должностные обязанности в соответствии с законодательством. Государственные служащие не имеют права участвовать в действиях, препятствующих нормальному функционированию государственных органов и выполнению служебных обязанностей, включая забастовки. Если перед поступлением на государственную службу государственный служащий имел в собственности акции коммерческой организации или иное имущество, использование которого влечет получение доходов (за исключением законно полученных денег или арендуемого имущества), то он обязан в течение трех месяцев после вступления в должность передать эти акции или имущество в доверительное управление другому лицу. Однако при этом государственный служащий сохраняет за собой право получать доход от этих акций или имущества. Государственный служащий не может находиться в непосредственном подчинении своего близкого родственника.

В целях защиты прав и свобод граждан от угроз, вытекающих из проявлений коррупции, и для обеспечения эффективной деятельности государственных органов, должностных и других лиц, выполняющих государственные функции, а также лиц, приравненных к ним, 2 июля 1998 года был принят закон «О борьбе с коррупцией». В стране продолжает осуществляться Государственная программа борьбы с коррупцией на 2006-2010 годы. В последние годы обвинение в коррупционных действиях было предъявлено одному инспектору, который по решению уголовного суда был лишен права занимать государственные должности в течение трех лет. Несмотря на усилия правительства проблемы с моральными качествами среди инспекторов труда все еще существуют.

В общей сложности в Казахстане действуют 363 инспектора труда, из которых примерно 70 – женщины.

В территориальном органе инспекции труда в Астане имеется только один административный работник, занимающийся управлением базы данных, а в

карагандинском органе административное обеспечение вообще отсутствует. Инспекторы труда обычно отвечают также и за административное управление.

Инспекторы труда территориальных органов обязаны представлять в министерство ежемесячные отчеты о нарушениях трудового законодательства, а также ежеквартальные отчеты об инспекционной деятельности.⁵

Посещение предприятий и организаций

В соответствии со статьей 330 Трудового кодекса государственные инспекторы труда имеют право беспрепятственно посещать организации и предприятия, участвовать в расследовании несчастных случаев на производстве, получать от работодателей любую необходимую информацию и документы, налагать административные взыскания, приостанавливать деятельность на рабочих местах, запрещать использование средств индивидуальной защиты, отстранять от работы работников, не прошедших обучения, инструктирования, проверки знаний по вопросам безопасности и охраны труда, обращаться в соответствующие правоохранительные органы и суды в случаях нарушения законодательства или неисполнения работодателями актов государственных инспекторов труда.

Существуют два вида проверок – плановые и внеплановые. К моменту проведения аудита критерии отбора предприятий для осуществления плановых проверок определены не были, однако в стране будет введена система, основанная на составлении так называемого «черного списка» (пока еще она не действует). В соответствии с этой системой государственная инспекция труда будет публиковать на своем сайте перечень предприятий, подлежащих проверке в течение следующего года. Если предприятие сумеет доказать государственной инспекции труда, что ситуация исправлена, оно будет вычеркнуто из списка.

Внеплановые проверки проводятся по заявлениям граждан, юридических лиц или государственных органов о нарушениях трудового законодательства, а также в случае возникновения угрозы жизни и здоровью работников и во время расследования несчастных случаев. Анонимные заявления основанием для проведения внеплановых проверок не являются. В 2008 году было подано 19337 заявлений, из которых 3981 касались охраны труда, 15189 – трудовых отношений и 7430 – задержек в выплате заработной платы.

В статье 334 Трудового кодекса определяется предельное количество плановых посещений: крупные предприятия допускается проверять не более одного раза в год, а малые и средние предприятия – не более одного раза в три года. Ко всему прочему, из-за экономического кризиса в 2008 году и в первой половине 2009 года на плановые проверки компаний (даже другими органами) был объявлен мораторий. Эти установленные в законодательном порядке ограничения могут противоречить конвенциям МОТ № 81 (статья 16) и № 129 (статья 21), в которых говорится, что «предприятия инспектируются так часто и

⁵ Доклад о применении Конвенции 1969 года об инспекции труда, 25 мая 2007 г., п. 25.

так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих законодательных положений».

Перед посещением предприятия инспекторы обязаны пройти длительную административную процедуру, обычно занимающую несколько дней, чтобы получить разрешение на проверку. После выбора предприятия для проверки, инспектор должен заполнить специальную форму, где указывается время посещения, а также сведения о предприятии и цель посещения. Затем необходимо утвердить ее у главного инспектора труда области. После этого инспектор должен получить санкцию областной прокуратуры. Наконец, после посещения инспектор обязан сообщить в прокуратуру о мерах, которые он обязал принять соответствующую компанию, и о возможных взысканиях. Данный порядок действий может противоречить конвенциям МОТ № 81 (статья 12, п. 1 (а)) и № 129 (статья 16, п. 1), которые гласят, что «инспекторы труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции».

В соответствии с Трудовым кодексом продолжительность проверки не может составлять более десяти календарных дней. В исключительных случаях допускается увеличение продолжительности проверки до 20-30 календарных дней.

Перед началом проверки инспектор обязан предъявить ответственному или иному уполномоченному лицу на месте проверки свое служебное удостоверение. В законе отсутствуют положения, предусматривающие ситуации, в которых инспектор может посчитать, что подобное уведомление может снизить эффективность проверки. Это расходится с требованиями конвенций МОТ № 81 (статья 12, п. 2) и № 129 (статья 16, п. 3), которые гласят, что «в случае инспекционного посещения инспектор уведомляет о своем присутствии работодателя или его представителя, если только он не сочтет, что такое уведомление может нанести ущерб эффективности контроля».

Помимо служебного удостоверения инспекторы обязаны предъявлять работодателю акт о назначении проверки и разрешение на посещение объекта, а также жалобу, если проверка проводится по предварительному заявлению. Таким образом, работодатель получает доступ к информации, касающейся жалобы, включая фамилию подавшего ее лица. Такое положение может противоречить конвенциям МОТ № 81 (статья 15 (с)) и № 129 (статья 20 (с)), в которых говорится, что «инспекторам труда предписывается воздерживаться от сообщения работодателю или его представителю о том, что инспекционное посещение было сделано в связи с получением такой жалобы».

Никаких ограничений относительно проведения проверок в ночное время в законодательстве не предусмотрено, однако инспекторы труда в Казахстане рабочие места ночью не посещают.

В Трудовом кодексе указывается, что работодатель обязан обеспечивать инспектору беспрепятственный доступ на рабочие места и представлять ему необходимые документы. Однако на практике этот доступ обеспечивается при условии предъявления инспектором акта о назначении проверки и разрешения на посещение проверяемого объекта. В случае воспрепятствования инспектору в осуществлении его полномочий он может направить соответствующее письмо в правоохранительные органы, однако последние не вправе принимать незамедлительные меры. Инспектор может возбудить судебное дело только в том случае, если работодатель воспрепятствовал ему в осуществлении полномочий повторно.

По полученным нами данным, в 2008 году было проведено 8038 плановых и 15022 внеплановых проверок (в общей сложности – 23060). Каждый инспектор в среднем осуществлял 63 проверки в год и 5,25 проверок в месяц, что довольно мало.

Сообщается, что во время проведения проверок инспекторы используют различные рекомендации, протоколы и контрольные перечни.

Инспекторы труда вправе потребовать следующие документы: регистрационные документы на осуществление определенной деятельности; учетные записи рабочего времени, трудовые договоры, ведомости заработной платы; приказы, касающиеся праздников, перерывов в работе и еженедельных выходных; документы об увольнениях; документацию, касающуюся обучения технике безопасности, проведения медицинских осмотров, аптек первой помощи, обучения способам оказания первой медицинской помощи. В законодательстве нет положений, разрешающих инспекторам временно изымать документы у работодателей для их дополнительного изучения в инспекции труда. Поэтому инспекторы обычно вынуждены исследовать документацию на проверяемых предприятиях во время посещения последних и тратить на это более половины своего времени. Закон предоставляет работодателю право не представлять сведения и документы, если они не относятся к предмету проводимой проверки. В законодательстве нет положений об обязанности работодателя представлять запрошенные у него документы в инспекцию труда.

В ходе проверок инспекторы имеют право изымать для анализа образцы материалов и веществ с уведомлением об этом работодателя (его представителя) и составлением соответствующего акта.

В случае установления нарушения по окончании проверки инспектор должен составить предписание, в котором указываются все замечания, нарушения, ссылки на конкретные законодательные положения, действия, необходимые для исправления ситуации, и сроки для таких действий, а также содержится предупреждение о возможном наложении штрафа на работодателя, если недостатки не будут устранены. Сроки для устранения выявленных недостатков, за исключением приостановления деятельности (см. ниже), устанавливаются по усмотрению инспектора. Предписание подписывается

инспектором и работодателем и составляется в двух экземплярах – по одному для каждого. По истечении срока, установленного для устранения недостатков, работодатель обязан отчитаться перед инспектором о принятых мерах. Обычно инспекторы довольствуются объяснениями работодателей: последующие посещения предприятий для дополнительных проверок крайне редки. Если работодатель не представляет отчет в установленный срок, инспекторы, как правило, напоминают ему об этом. Однако на практике при выявлении нарушений инспекторы обычно налагают штраф – статья 87 Кодекса об административных правонарушениях устанавливает, что каждое нарушение может повлечь за собой наложение штрафа (см. ниже).

Инспекторы также имеют право приостанавливать деятельность организаций, отдельных производств, цехов, участков, рабочих мест и эксплуатацию оборудования и механизмов для выяснения вопроса об их соответствии требованиям нормативных правовых актов о безопасности и охране труда. Такое приостановление осуществляется на срок не более трех дней с обязательным предъявлением в указанный срок искового заявления в суд. В подобных случаях акт, приостанавливающий деятельность, остается в силе до вынесения решения судом. Работодатель может обжаловать акт о приостановлении своей деятельности, однако обжалование не приостанавливает исполнения акта, выданного инспектором труда. Инспекторы также вправе выдавать обязательные для исполнения работодателями предписания на отстранение от работы работников, не прошедших обучения по вопросам безопасности и охраны труда. В 2008 году было зафиксировано 1527 случаев приостановления деятельности государственной инспекцией труда.

Статья 331 Трудового кодекса гласит, что инспекторы труда обязаны осуществлять контроль за соблюдением трудового законодательства и информировать работодателей о выявленных нарушениях в целях принятия мер по их устранению. Статья 333 устанавливает, что в зависимости от характера установленных нарушений инспектор труда может составить предписание об устранении нарушений трудового законодательства, кроме того инспекторы вправе приостанавливать эксплуатацию и деятельность и составлять протоколы об административных правонарушениях. Однако, похоже, что в действительности, когда инспекторы труда обнаруживают недостатки, они налагают штраф на месте. Это происходит главным образом потому, что прокуратура испытывает опасения по поводу возможной коррупции. Кроме того, Кодекс об административных правонарушениях никаких альтернатив не предусматривает.

Инспекторы труда могут приглашать представителей работников принимать участие в проверках, однако на деле это происходит редко. В настоящее время представителей работников на малых и средних предприятиях почти не имеется.

На двадцать инспекторов труда в Астане имеется только две служебные автомашины, а на 39 инспекторов в Караганде – только три. Служебную автомашину имеет каждый руководитель территориального органа. Инспекторам

выдаются проездные билеты на общественный транспорт, но для проведения проверок им часто приходится пользоваться личными автомобилями, а компенсации за бензин они не получают. На каждого инспектора в Караганде имеется один компьютер и один принтер. В увиденных нами помещениях территориальных органов имелась связь с Интернетом. Единственное средство индивидуальной защиты, которым располагают инспекции труда, это защитные шлемы, все остальные средства, необходимые для проведения проверок, инспекторы получают у работодателей.

Доступ к базам данных и их регистрация

В соответствии с законом Республики Казахстан «О государственной статистике» от 7 мая 1997 года при Министерстве юстиции был создан единый Государственный статистический регистр, который содержит административную и экономическую информацию обо всех юридических и физических лицах, подлежащих статистическому учету. Инспекторы труда не имеют к этому регистру прямого доступа, но государственная инспекция труда может получать из него информацию по запросу.

В каждом территориальном органе инспекции труда имеется информационно-аналитический отдел, который ведет учет проведенных проверок и наложенных санкций в виде простой базы данных. Из территориальных органов информация поступает на центральный уровень, где специальное подразделение внутреннего контроля занимается обработкой данных и их использованием для составления ежегодного отчета.

Как сообщают, в настоящее время ведется работа по созданию более сложной базы данных, которая будет включать в себя все отчеты о проверках и вынесенные предписания.

Территориальные органы инспекции труда получают от работодателей информацию о несчастных случаях на производстве, которая затем передается в государственную инспекцию труда центрального уровня. По сообщениям, новая база данных о несчастных случаях в настоящее время также находится в стадии разработки.

В соответствии с Трудовым кодексом работодатель обязан предоставлять государственному инспектору труда и представителям работников, осуществляющим проверку, информацию на бумажных и электронных носителях для приобщения к акту о результатах проверки, а также доступ к автоматизированным базам данных в соответствии с задачами и предметом проверки.

Представление сведений о несчастных случаях и профессиональных заболеваниях на производстве

В соответствии со статье 323 Трудового кодекса работодатель обязан немедленно сообщить о несчастном случае на производстве в территориальное подразделение государственной инспекции труда, представителям работников и страховой организации. При несчастных случаях, происшедших на опасных промышленных объектах, соответствующее уведомление направляется также в органы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

О случаях профессионального заболевания или отравления работодатель сообщает также в санэпиднадзор.

Для расследования несчастного случая на производстве (за исключением случаев, подлежащих специальному расследованию) работодатель в течение двадцати четырех часов с момента его наступления должен создать комиссию. Возглавляет такую комиссию руководитель организации или его заместитель, а ее членами являются руководитель службы безопасности и охраны труда организации и представитель работников. Должностное лицо, непосредственно отвечающее за безопасность труда на соответствующем участке, где произошел несчастный случай, в состав комиссии не включается.

Несчастные случаи с тяжелым или со смертельным исходом, групповые несчастные случаи, происшедшие одновременно с двумя и более работниками, независимо от степени тяжести травм пострадавших, а также групповые случаи острого отравления подлежат специальному расследованию. Комиссия, назначаемая для проведения подобного специального расследования, возглавляется государственным инспектором труда и включает в качестве членов представителей работодателя и работников. Специальное расследование групповых несчастных случаев, при которых погибло два человека, проводится комиссией, которую возглавляет главный государственный инспектор труда области или города республиканского значения. Специальное расследование групповых несчастных случаев, при которых погибло от трех до пяти человек, проводится комиссией, создаваемой уполномоченным государственным органом по труду, а при гибели более пяти человек – республиканским правительством.

При несчастных случаях, происшедших на опасных промышленных объектах, в состав комиссии включается государственный инспектор по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, и в этом случае государственный инспектор труда является не председателем комиссии, а ее членом. В случае профессионального заболевания или отравления в состав комиссии по расследованию включаются представители санэпиднадзора.

Срок расследования несчастного случая не должен превышать десяти рабочих дней со дня создания комиссии. Комиссия выявляет и опрашивает очевидцев происшествия и лиц, обвиняемых в нарушении требований по безопасности и

охране труда, получает необходимую информацию от работодателя и, при возможности, объяснения от пострадавшего.

Результаты расследования подлежат документальному оформлению. Акт о несчастном случае заполняется и подписывается руководителями службы безопасности и охраны труда и подразделения организации, а также представителем работников и утверждается представителем работодателя.

В случае, если кто-либо из членов комиссии по расследованию несчастного случая не согласен с выводами комиссии, он может представить в письменном виде свое мотивированное мнение с изложением замечаний и оговорок. Работодатель обязан предоставить экземпляры акта о несчастном случае пострадавшему или его доверенному лицу, а также соответствующей страховой организации и государственной инспекции труда.

Каждый оформленный актом несчастный случай заносится в журнал регистрации несчастных случаев и иных повреждений здоровья на производстве и включается в статистический отчет о временной нетрудоспособности и травматизме на производстве, который подписывается работодателем и представляется в установленном порядке в органы статистики. Ведение журнала производится по форме, установленной уполномоченным государственным органом по труду.

Работодатель согласно актам о несчастных случаях обязан ежемесячно передавать в территориальные органы государственной инспекции труда в соответствии с формой, установленной уполномоченным органом по статистике, сведения о несчастных случаях, происшедших в организации, с нарастающим итогом за соответствующий период.

В 2008 году в государственную инспекцию труда было сообщено только о 2200 несчастных случаях, из которых 1428 были расследованы. Как известно, непредставление сведений о несчастных случаях является в стране большой проблемой, и поэтому указанные цифры представляются не совсем реалистичными.

При расследовании несчастных случаев следует в большей мере сосредоточивать усилия на предупреждении аналогичных происшествий, а не на выявлении виновных.

В 2008 году санэпиднадзором было зарегистрировано 557 случаев профессиональных заболеваний. Случаев заболеваний со смертельным исходом зарегистрировано не было.

Взаимодействие с другими органами

Трудовой кодекс устанавливает, что государственная инспекция труда осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими государственными органами надзора и контроля, с представителями работников, общественными

объединениями и другими организациями. При комплексных проверках организуются совместные посещения предприятий с работниками других надзорных органов, в частности, санэпиднадзора, органов по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и налоговых органов.

Посещения предприятий с целью расследования случаев незарегистрированной деятельности планируются совместно с миграционной полицией, когда у нее возникают проблемы с выявлением работников с неурегулированным статусом.

При проведении совместных проверок представители различных надзорных органов оформляют одно общее предписание, в котором указываются все выявленные нарушения.

Также имеет место сотрудничество с общественными инспекторами и профсоюзными инспекторами (экспертами) по охране труда. Общественные инспекторы регистрируют выявленными ими нарушения в так называемом «журнале», который изучается при очередной проверке государственным инспектором труда. Кроме того, они принимают участие в совместных семинарах.

Во всех органах местного самоуправления имеются комиссии по трудовым правам, под руководством которых территориальные подразделения государственной инспекции труда совместно с территориальными органами прокуратуры и финансовой полиции, а также с профсоюзами и организациями работодателей местного уровня занимаются всеми вопросами, связанными с защитой трудовых прав.

В прошлом году государственная инспекция труда провела только 225 совместных проверок с другими органами.

Санкции и административные процедуры

В соответствии с Трудовым кодексом инспекторы труда при обнаружении нарушений имеют право налагать на работодателей штрафы. Однако Кодекс об административных правонарушениях в статье 87 устанавливает, что «любое нарушение влечет наложение штрафа». Это может противоречить конвенциям МОТ № 81 (статья 17, п. 2) и № 129 (статья 22, п. 2), которые гласят, что «инспекторы труда имеют право сами решать вопрос о том, следует ли сделать предупреждение или дать совет, вместо того чтобы возбудить или рекомендовать возбудить судебное преследование». Таким образом, инспекторы вряд ли располагают правом по своему усмотрению выбирать между предупреждением с определением срока для устранения выявленных недостатков и наложением штрафа. Для того, чтобы способствовать переориентации системы в большей степени на меры предупредительно-профилактического характера, необходимо предусмотреть в законодательстве дополнительные положения о предоставлении инспекторами советов, рекомендаций и информации.

В случае применения к нему санкций работодатель получает от инспектора письменное предписание, в котором указываются нарушения и приводятся ссылки на конкретные законодательные акты.

В Кодексе об административных правонарушениях упоминается о нарушениях трудового законодательства и невыплате заработной платы в установленные сроки, однако виды нарушений более подробно не определяются.

Размеры штрафов в соответствии со статьей 87 Кодекса об административных правонарушениях могут быть следующими:

- Нарушение трудового законодательства: за первое нарушение – от 5 до 10 минимальных месячных ставок заработной платы⁶ для малых и средних предприятий и от 20 до 25 минимальных месячных ставок заработной платы для крупных предприятий. За повторное нарушение в течение года – от 15 до 20 минимальных месячных ставок заработной платы для малых и средних предприятий и от 25 до 30 минимальных ставок для крупных предприятий.
- Невыплата заработной платы в установленные сроки: от 20 до 50 минимальных месячных ставок заработной платы за первое нарушение. За повторное нарушение в течение года – от 100 до 200 минимальных месячных ставок заработной платы.

Единственный объективный критерий для определения степени строгости налагаемых санкций – это разделение юридических лиц, с которых взимается штраф, на две категории: малые и средние предприятия (в соответствии с определением, приведенным в законе «Об общественных объединениях») и некоммерческие организации, с одной стороны, и крупные предприятия, с другой стороны. Для малых и средних предприятий предусматривается меньший размер штрафов, чем для крупных компаний.

После вынесения решения о наложении штрафа работодатель вправе в течение 10 дней обжаловать его в областной инспекции труда. Решение последней работодатель может также обжаловать, подав апелляционную жалобу Главному государственному инспектору труда или в суд.

Если правонарушитель не обжалует вынесенное решение, штраф должен быть уплачен в течение месяца со дня его наложения. В случае неуплаты штрафа в установленный срок инспекторы могут внести в экономический суд предложение о возбуждении судопроизводства по делу о взыскания штрафа в судебном порядке.

После вынесения решения о наложении штрафной санкции инспекторы обязаны в трехдневный срок сообщить об этом в прокуратуру.

⁶ Минимальная месячная ставка заработной платы на момент аудита составляла 13670 тенге (90 долл. США).

В 2008 году государственными инспекторами труда было выявлено 119255 нарушений и наложено 9692 административных взысканий на общую сумму 212.640.000 тенге (1.410.000 долл. США). Уплачено было 184.300.000 тенге (1.222.000 долл. США).

Отношения с социальными партнерами

Социальные партнеры придают инспекции труда большое значение и стремятся к повышению ее активности и эффективности. Они также стремятся к более активному участию в социальном диалоге и к улучшению условий труда.

Конфедерация работодателей Республики Казахстан (КРРК) ощущает острую необходимость во внесении поправок в Трудовой кодекс и в дальнейшем совершенствовании законодательства в области охраны труда. Улучшению положения дел в области охраны труда может способствовать и заключение дополнительных коллективных договоров (в настоящее время коллективные договоры заключены только на 28-30% предприятий). Конфедерация выражает недовольство недостаточным применением правовых норм, касающихся безопасности на производственных объектах, и призывает к формированию культуры профилактики, информации и рекомендаций, как этого требуют конвенции МОТ. По ее мнению, существующие в настоящее время ограничения для плановых проверок следует пересмотреть, но инспекции труда не располагают достаточным персоналом для осуществления более регулярного контроля за предприятиями. Для улучшения положения дел в области охраны труда необходимо, кроме того, дополнительное государственное финансирование. Работодатели также выражают озабоченность по поводу чрезмерно большого количества надзорных и контролирующих органов.

О своем тесном и плодотворном сотрудничестве с государственной инспекцией труда сообщает Федерация профсоюзов Республики Казахстан (ФПРК). Федерация выражает недовольство мораторием и ограничениями, установленными для плановых инспекционных проверок предприятий, что затрудняет осуществление регулярного контроля. ФПРК требует добиваться, чтобы расследования несчастных случаев на производстве стали более результативными и завершались вынесением большего числа решений о наложении санкций или о приостановлении деятельности предприятий, поскольку в настоящее время слишком часто несчастные случаи объясняются человеческими ошибками. По мнению федерации, со стороны инспекции труда требуются более активные действия в отношении неформальной занятости. Необходимо также совершенствование в законодательной сфере (необходимы конкретные нормы, касающиеся компенсации за труд в опасных условиях и ситуаций, связанных с банкротством).

Выводы

Общие замечания, структура и организация инспекции труда

1. Казахстан располагает довольно хорошо организованной и рационально построенной инспекцией труда. В стране понимают значение предпринимаемых в последние годы усилий по ее укреплению. Однако некоторые сферы еще нуждаются в улучшении. В каких-то случаях этого можно достичь за счет рационализации и объединения соответствующих процедур и структур.
2. В стране слишком много надзорных и контролирующих органов, некоторые из которых действуют в очень узких областях, и хотя государственная инспекция труда в какой-то степени координирует их деятельность, следует разработать институциональный подход, способствующий созданию действительно комплексной системы трудового инспектирования, как это рекомендует МОТ.

Кадры, их профессиональное развитие и карьерный рост

3. Хотя инспекторы имеют статус государственных гражданских служащих и разнообразные возможности постепенного продвижения по службе, для них можно было бы создать дополнительные стимулы. Размер их заработной платы нельзя назвать привлекательным, и это может быть причиной утечки кадров и проблем с моральными качествами. Имеющиеся вакансии не удается заполнять достаточно быстро. В целом, инспекция труда в Казахстане недоукомплектована. Чтобы закрыть существующие вакансии и увеличить число инспекторов, требуется дополнительное финансирование. Можно было бы принять дополнительные меры для улучшения положения в области гендерного баланса.
4. Инспекторы испытывают недостаток в плане административного обеспечения. Такое положение может приводить к увеличению числа обязанностей, возлагаемых на инспекторов. К числу других недостатков относится нехватка транспортных средств (поскольку служебного транспорта не хватает, инспекторам для выполнения своих обязанностей иногда приходится пользоваться личным автотранспортом, а их затраты на бензин при этом, похоже, не компенсируются). Кроме того, можно было бы улучшить систему регистрации и программное обеспечение для учета инспекционных проверок.
5. Несмотря на наличие плана (программы) профессиональной подготовки, за последние три года каждый инспектор в среднем посетил только один учебный курс. Необходим более систематический подход, особенно в том, что касается специфической подготовки после принятия новых законов о труде.

Посещение предприятий и организаций

6. Можно считать, что существующий сложный порядок, предполагающий обращение в прокуратуру, ограничивает свободу доступа инспекторов на предприятия и, следовательно, противоречит положениям конвенций МОТ № 81 (статья 12, п. 1 (а)) и № 129 (статья 16, п. 1), которые гласят, что «инспекторы труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции».
7. Инспекторы не могут проводить проверки по своей инициативе, так как посещения предприятий организуются только на основе плана проверок или в ответ на поступление жалобы, при возникновении угрозы жизни и здоровью работников и во время расследования несчастных случаев.
8. Ограничение плановых проверок предприятий определенным количеством в год может противоречить конвенциям МОТ № 81 (статья 16) и № 129 (статья 21), в которых говорится, что «предприятия инспектируются так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих законодательных положений». Эти законодательные ограничения, включая ограничение продолжительности проверок, следует отменить.
9. Несмотря на наличие определенного взаимодействия с другими ведомствами, вполне очевидно, что необходимо более тесное сотрудничество и координация действий с ними, в частности, с санитарно-эпидемиологической службой. Необходимо расширять практику совместных проверок, начиная с их планирования.
10. Среднее количество проверок на одного инспектора в год весьма невелико. Для повышения эффективности работы можно также отменить порядок, предусматривающий обращение в прокуратуру, и годовой лимит на количество проверок, разрешить инспекторам проводить проверки по своей инициативе и вызывать работодателей в инспекцию труда для изучения документов, особенно в тех случаях, когда в инспекционном посещении предприятия нет особой необходимости. Следует улучшить практику повторных проверок, особенно после истечения срока, установленного для устранения недостатков.

Регистрация и сбор данных

11. Информационно-аналитические подразделения областного уровня предпринимают усилия для ввода информации о проверках и санкциях в базу данных и для передачи этой информации на центральный уровень. В любом случае для инспекторов была бы полезна более сложная база данных, включающая отчеты о проверках и вынесенные предписания.

Представление сведений о несчастных случаях и профессиональных заболеваниях на производстве

12. Несчастные случаи на производстве регистрируются в простом журнале. В настоящее время в стадии проработки находятся меры по его усовершенствованию, которые помогут улучшить положение дел со сбором информации. Тем не менее, занижение сведений о несчастных случаях и профессиональных заболеваниях представляет собой серьезную проблему.
13. Положение дел в области расследования несчастных случаев на производстве можно было бы улучшить за счет налаживания более тесного сотрудничества с другими органами внутри и за пределами Министерства труда и социальной защиты населения. Более тесное сотрудничество и координация усилий с санэпиднадзором помогли бы сформировать настоящую культуру профилактики. В настоящее время при расследовании несчастных случаев основное внимание уделяется выявлению виновных, а не предотвращению подобных происшествий в будущем. Очень часто материалы расследований используются для обоснования отказов в выплате компенсаций.

Взаимодействие с другими органами

14. У государственной инспекции труда хорошие отношения с другими учреждениями и органами, однако необходим более целенаправленный институциональный подход, предполагающий создание определенных механизмов сотрудничества.

Санкции и административные процедуры

15. Эффективность работы государственной инспекции труда можно было бы повысить за счет внедрения подхода, основанного в большей степени на профилактике. Несмотря на то, что инспекторы в случае выявления нарушений обладают законным правом устанавливать срок для устранения недостатков работодателем, такая практика, похоже, противоречит положениям Кодекса об административных правонарушениях и не находит понимания в прокуратуре. Поэтому в большинстве случаев инспекторы сразу же налагают штрафы. Необходимо предоставить инспекторам право по своему усмотрению делать предупреждения и давать советы вместо того, чтобы возбуждать или рекомендовать возбуждать дела о наложении взысканий.
16. Для того, чтобы обеспечить более эффективное применение системы санкций, необходимо предусмотреть градацию нарушений по различным критериям.

Социальный диалог

17. Социальные партнеры заинтересованы в том, чтобы их мнения и точки зрения принимались во внимание, как это предусмотрено в конвенции МОТ № 81. В целом, социальные партнеры понимают важную роль инспекции труда в обеспечении соблюдения трудового законодательства, однако они не знают, как реально наладить сотрудничество. Социальные партнеры требуют повысить эффективность и активность инспекции и заявляют о необходимости увеличить количество инспекторов, количество заключенных трудовых договоров и суммы государственных средств, выделяемых на улучшение положения дел в области безопасности и охраны труда. Они выражают озабоченность по поводу чрезмерно большого количества надзорных и контролирурующих органов. Малые и средние предприятия и весь частный сектор охвачены профсоюзным движением по-прежнему слабо, и участие представителей работников в проведении инспекторских проверок на предприятиях носит случайный характер.

Рекомендации

Общие замечания: структура и организация инспекции труда

1. Разработать официальные планы по более полной интеграции – на всех уровнях – системы трудового инспектирования, включающей в себя различные надзорные и контролирующие органы, действующие в связанных с трудом сферах. Некоторые надзорные и контролирующие органы, действующие в связанных с трудом сферах, можно было бы объединить с государственной инспекцией труда. В частности, следовало бы как-то объединить деятельность в таких областях, как охрана труда и охрана здоровья.
2. Для создания интегрированной системы трудового инспектирования можно было бы разработать поправки в Трудовой кодекс или специальный закон об инспекции труда в соответствии с конвенциями МОТ № 81 и № 129.

Предложение МОТ: в целях достижения двух вышеуказанных целей создать при участии МОТ рабочую группу высокого уровня, включающую руководителей соответствующих министерств.

Кадры, их профессиональное развитие и карьерный рост

3. Для успешного создания современной системы трудового инспектирования потребуются решительные усилия по ее рационализации и укреплению. Необходимо обеспечить быстрое заполнение вакансий. Правительству следует

выделить бюджетные средства для повышения уровня подготовки персонала, в том числе административно-технического.

4. В дополнение к заботам по поводу вакантных должностей еще одной серьезной проблемой является низкая мотивация сотрудников из-за небольшого размера заработной платы и ограниченных перспектив карьерного роста. Кадровую политику необходимо пересмотреть и обеспечить, чтобы у инспекторов появились стимулы в виде возможностей продвижения по службе. Следует также приложить усилия для решения вопросов, связанных с нарушением служебной этики.
5. Необходимо усовершенствовать план профессиональной подготовки инспекторов и обеспечить ее систематичность.

Предложение МОТ: можно было бы при поддержке МОТ разработать планы и содержание обучения. В настоящее время Международный учебный центр МОТ в Турине работает над новой учебной программой (вводный курс и курс повышения квалификации), которая может оказаться полезной для данной цели.

Посещение предприятий и организаций

6. Предусмотренный законодательством порядок, предполагающий обращение в прокуратуру перед проведением проверок, следует отменить. Необходимо принять меры для обеспечения инспекторам более свободного доступа на предприятия.
7. Следует отменить ограничение на количество плановых проверок предприятия в год.
8. Необходимо упростить обременительную административную процедуру перед инспекционными проверками.
9. Эффективность и результативность работы можно также повысить, если разрешить инспекторам вызывать работодателей в инспекцию труда для изучения документов, особенно в тех случаях, когда в инспекционном посещении предприятия нет особой необходимости. Следует улучшить практику повторных проверок, особенно после истечения срока, установленного для устранения недостатков.

Регистрация, сбор данных и представление сведений о несчастных случаях и профессиональных заболеваниях на производстве

10. Планируемые в настоящее время меры по совершенствованию порядка регистрации несчастных случаев на производстве должны помочь улучшить положение дел со сбором информации.

-
11. Можно предпринять определенные меры для улучшения учета несчастных случаев. Положение дел в области расследования несчастных случаев на производстве можно было бы улучшить за счет налаживания более тесного сотрудничества с другими органами внутри и за пределами Министерства труда и социальной защиты населения. Более тесное сотрудничество и координация усилий с санэпиднадзором помогли бы сформировать настоящую культуру профилактики. При расследовании несчастных случаев следует внедрять превентивный подход и сосредоточивать внимание на предотвращении подобных происшествий в будущем, а не на выявлении виновных лиц.

Взаимодействие с другими органами

12. Необходимо разработать и заключить соглашения о сотрудничестве между различными организациями и органами.

Санкции и административные процедуры

13. Необходимо предоставить инспекторам право по своему усмотрению делать предупреждения и давать советы вместо того, чтобы возбуждать или рекомендовать возбуждать дела о наложении взысканий.
14. Для облегчения работы инспекции труда необходимо ввести градацию санкций.

Социальные партнеры

15. Среди социальных партнеров необходимо проводить информационно-разъяснительную работу о роли инспекции труда. С этой целью следует подготовить соответствующие листовки, брошюры, буклеты и другие информационные материалы.

Предложение МОТ: планы и содержание этой информационно-разъяснительной работы могут быть разработаны при поддержке МОТ в рамках проекта технического сотрудничества.

16. На предприятиях необходимо создавать и регулировать системы управления охраной труда, которые предполагают наличие, в том числе, комитетов по охране труда и представителей работников по вопросам охраны труда. В состав таких комитетов можно включать общественных инспекторов, которые будут способствовать налаживанию более тесного взаимодействия между государственными инспекторами труда и работниками.

ПРИЛОЖЕНИЕ I:

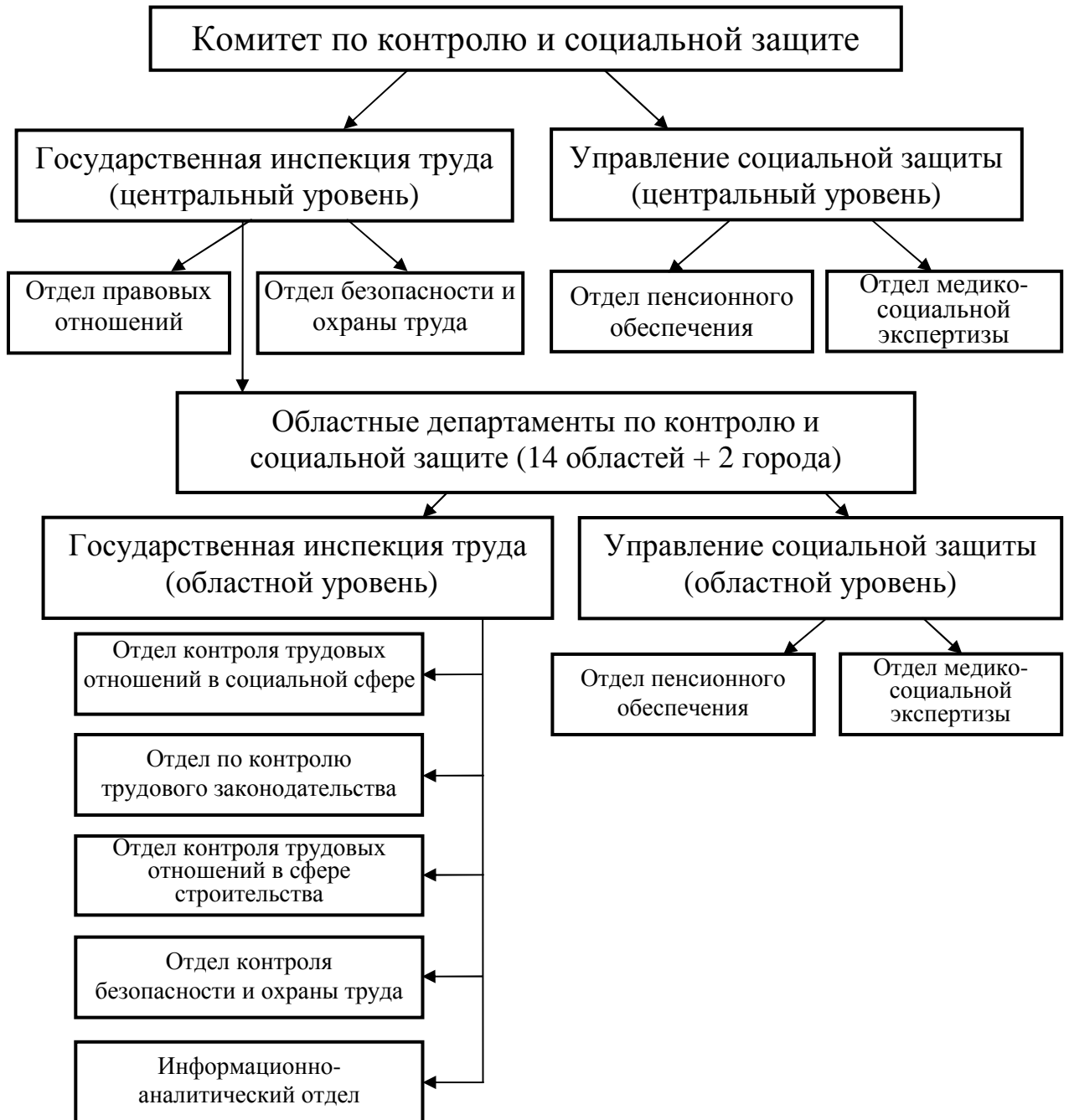
Перечень конвенций МОТ, ратифицированных Казахстаном⁷

<u>Конвенция 1930 года о принудительном труде (№ 29)</u>	18:05:2001
<u>Конвенция 1947 года об инспекции труда (№ 81)</u>	06:07:2001
<u>Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (№ 87)</u>	13:12:2000
<u>Конвенция 1948 года об организации службы занятости (№ 88)</u>	18:05:2001
<u>Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (№ 98)</u>	18:05:2001
<u>Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (№ 100)</u>	18:05:2001
<u>Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (№ 105)</u>	18:05:2001
<u>Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (№ 111)</u>	06:12:1999
<u>Конвенция 1964 года о политике в области занятости (№ 122)</u>	06:12:1999
<u>Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (№ 129)</u>	06:07:2001
<u>Конвенция 1971 года о представителях трудящихся (№ 135)</u>	13:12:2000
<u>Конвенция 1973 года о минимальном возрасте (№ 138)</u>	18:05:2001
<u>Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (№ 144)</u>	13:12:2000
<u>Конвенция 1977 года о производственной среде (загрязнение воздуха, шум и вибрация) (№ 148)</u>	30:07:1996
<u>Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда (№ 155)</u>	30:07:1996
<u>Конвенция 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве (№ 167)</u>	18:06:2008
<u>Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (№ 182)</u>	26:02:2003

⁷ Источник: ILOLEX 15. 7. 2009.

ПРИЛОЖЕНИЕ П:

Организационная схема государственного трудового инспектирования⁸



⁸ Источник: государственная инспекция труда Казахстана.