



HUMAN
RIGHTS
WATCH

«Мы не враги»

Нарушения прав работников в Казахстане

«Мы не враги»

Нарушения прав работников в Казахстане

© 2016 Human Rights Watch

Все права защищены.

Отпечатано в США.

ISBN: 978-1-6231-34273

Дизайн обложки: Рафаэль Хименес

Деятельность Хьюман Райтс Вотч посвящена защите прав человека во всем мире. Мы скрупулезно расследуем нарушения, предаем такие факты широкой огласке и требуем от власти имущих уважения прав человека и обеспечения правосудия. Хьюман Райтс Вотч является независимой международной организацией, которая действует в рамках широкого движения в поддержку уважения человеческого достоинства и обеспечения прав человека для всех.

Хьюман Райтс Вотч является международной организацией, сотрудники которой присутствуют более чем в 40 странах, с офисами в Амстердаме, Бейруте, Берлине, Брюсселе, Чикаго, Женеве, Гоме, Йоханнесбурге, Лондоне, Лос-Анджелесе, Москве, Найроби, Нью-Йорке, Париже, Сан-Франциско, Сиднее, Токио, Торонто, Тунисе, Вашингтоне и Цюрихе.

Веб-сайт: www.hrw.org

«Мы не враги»

Нарушения прав работников в Казахстане

Карта	i
Краткое содержание	1
Рекомендации	6
Правительству Республики Казахстан	6
Министерству здравоохранения и социального развития	8
Национальным и иностранным компаниям, работающим в Казахстане	8
Европейскому Союзу, отдельным членам ЕС, США и другим ключевым международным партнерам Казахстана	9
Международной организации труда	10
Организации экономического сотрудничества и развития	10
Методология.....	11
Слежка со стороны властей	12
I. Общие сведения	14
Акцент на экономический рост.....	14
Насилие в Жанаозене, последующие репрессии, законодательные инициативы.....	16
Профсоюзное движение после обретения независимости	18
II. Ограничение свободы ассоциации и права на организацию.....	20
Угрозы и преследования в отношении активистов за права работников	20
Увольнения или угрозы увольнения, предположительно связанные с профсоюзной деятельностью	21
Слежка и запугивания со стороны властей	27
Уголовное преследование профсоюзных лидеров.....	29
Ограничительный новый закон о профсоюзах.....	34
Ограничения на сотрудничество с международными профсоюзными объединениями.....	48
III. Ограничение права на коллективные переговоры и права на забастовку	49
Новый трудовой кодекс.....	49

Коллективные переговоры.....	51
Право на забастовку	56
IV. Ключевые обязанности компаний	65
V. Нарушения права на свободу собраний	68
VI. Защита и исправление ситуации	71
Об авторах.....	74
Приложение 1	75
Угрозы и репрессии в отношении трудовых активистов	77
Закон 2014 года «О профессиональных союзах»	78
Трудовой кодекс 2015 года.....	79
Ограничения права на забастовку	81
Приложение 2.....	84
Приложение 3.....	86
Забастовка и последовавшие увольнения	88
Корпоративная ответственность и свобода ассоциаций	89
Приложение 4.....	90

Карта



Города, в которых Хьюман Райтс Вотч проводила исследования для данного отчета.

Краткое содержание

Правительство Казахстана не обеспечивает работникам гарантии прав на свободу ассоциации и полной защиты их трудовых прав. Работникам приходится преодолевать значительные препятствия законодательного и правоприменительного характера, чтобы реализовать свое право на организацию. Изменения в законодательстве за последние годы усложнили порядок свободного объединения в профсоюзы и ведение коллективных переговоров, а также ввели уголовную ответственность за руководство или активное участие в незаконных забастовках. Бескомпромиссные профсоюзные лидеры и рабочие активисты подвергаются притеснениям, слежке, а иногда и увольнению.

Этот доклад, основанный на интервью с более 50 профсоюзными лидерами, рабочими активистами и работниками ключевых отраслей, документирует случаи ответных санкций, применяемых компаниями против работников и притеснения активистов за реализацию трудовых прав со стороны государства и руководства компаний. В докладе обозначены ключевые проблемы, о которых говорили работники и активисты, а также детально анализируется ограничительное трудовое и профсоюзное законодательство, затрудняющее организацию профсоюзов и отстаивание прав работников на независимой основе. Хьюман Райтс Вотч также запрашивала позицию Министерства здравоохранения и социального развития Республики Казахстан и компаний, которые фигурируют в докладе.

В Казахстане – крупнейшем по территории государстве Центральной Азии с численностью трудоспособного населения около 8,9 млн. человек – ограничены возможности выражения общественного недовольства. Власти не проявляют терпимости к критике правительственной политики и практики. Такое враждебное отношение государства к активистам осложняет отстаивание прав работников. В то время как правительство Казахстана давно ограничило право на свободу ассоциаций и право на проведение мирных собраний, в последние годы власти еще больше ужесточают контроль над профсоюзами и гражданскими группами.

С мая по декабрь 2011 г. тысячи работников нефтегазового сектора на западе страны провели забастовки на ряде предприятий. 16 декабря 2011 г. произошли столкновения

на центральной площади Жанаозена, где к тому времени одна из забастовок продолжалась уже несколько месяцев. Сотрудники правоохранительных органов открыли огонь по забастовщикам и другим людям на площади, где были убиты по меньшей мере 12 человек.

В июле 2012 г., после продолжительных забастовок на западе Казахстана, президент Нурсултан Назарбаев заявил о регулировании отношений между работодателями и работниками, после чего были разработаны и приняты новый закон о профсоюзах в июне 2014 г. и новый трудовой кодекс в ноябре 2015 г. Однако законодатели проигнорировали ключевые рекомендации профсоюзов и Международной организации труда (МОТ), которая готовила технические замечания по обоим законопроектам. Оба закона не соответствуют международным стандартам в области прав работников.

В условиях замедления экономического роста в последние годы из-за значительного снижения нефтяных цен и девальвации на этом фоне национальной валюты правительство стало все больше опасаться возможности массового недовольства граждан. Так, в мае 2016 г. власти быстро и решительно пресекли выступления против реформы Земельного кодекса, задержав сотни протестующих и возбудив политически мотивированные уголовные дела против мирных активистов.

Нынешний экономический спад может затронуть тысячи работников нефтегазового и горнодобывающего секторов, усилить социальную напряженность в стране и привести к дальнейшему ухудшению ситуации с правами работников. Поэтому именно сейчас особенно важно оценить, где законодательство и практика его применения не отвечают международным стандартам в области трудовых отношений, а для правительства – услышать претензии работников и предпринять крайне необходимые законодательные изменения и реформы.

Работники, проинтервьюированные для данного отчета в Казахстане, рассказали о серьезных проблемах, с которыми они сталкивались, пытались организовать и отстаивать свои интересы на рабочем месте, и трудностях, которые приходится преодолевать независимым профсоюзам для соблюдения нового трудового и профсоюзного законодательства, ограничивающего их права на свободу ассоциации, на ведение коллективных переговоров и на забастовку.

Некоторые профсоюзные лидеры, которых Хьюман Райтс Вотч интервьюировали для этого доклада, рассказывали о том, как их попытки вовлечь работников в активный профсоюз наталкивались на давление со стороны руководства, который, иногда под угрозой увольнения, требовал от работников выходить из профсоюза, а также о случаях увольнения и надуманного уголовного преследования в отношении рабочих активистов. Этот доклад документирует чрезмерную слежку властей за несколькими профсоюзными активистами, а также случаи, когда сотрудники национальной безопасности контактировали с теми активистами, которые разговаривали с Хьюман Райтс Вотч в связи с подготовкой этого доклада. Гарантии прав работников оказываются недостаточными, чтобы защитить их от нарушений со стороны как работодателя, так и государства.

В докладе проводится оценка Закона Республики Казахстан «О профессиональных союзах», принятого в 2014 г., и Трудового кодекса Республики Казахстан, принятого в 2015 г., а также поправок в Уголовный кодекс РК, которые в совокупности приводят к дальнейшему ужесточению контроля государства над гражданскими активистами, включая профсоюзных лидеров, и вводят уголовную ответственность за руководство или активное участие в незаконной забастовке. Принятое законодательство не отвечает международным стандартам в области свободы ассоциации, коллективных переговоров и права на забастовку. Несмотря на публичное и решительное порицание Казахстана в связи с принятием нового закона о профсоюзах на сессиях Международной конференции труда (высший орган МОТ) в 2015 и в 2016 гг., на момент подготовки этого доклада никаких поправок в принятое законодательство не вносилось.

В докладе также рассматривается ситуация с правом на забастовку в Казахстане и как законодательная база эффективно запрещает некоторых работников от реализации этого права, за исключением ограниченных обстоятельств; а также последствия трудовых протестов, признанных судом незаконными. Проинтервьюированные работники отмечали, что в некоторых случаях, особенно когда коллективный трудовой спор выливался в стихийный трудовой конфликт, местные и региональные власти играли позитивную роль в поиске путей выхода на его урегулирование. Однако Хьюман Райтс Вотч задокументировали и случаи, когда за участие в незаконной забастовке работников увольняли или предъявляли им обвинения.

Право работников на организацию и на свободу ассоциации является одной из устоявшихся международных норм о правах человека. Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), ратифицированные и юридически обязывающие Казахстаном, признают «право каждого человека на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов, причем по своему выбору».

Свобода ассоциации упоминается в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда в числе «основополагающих прав и свобод», которые все члены МОТ обязаны охранять. Детально это право разъясняется в Конвенции МОТ № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию и Конвенции МОТ № 98 о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (обе ратифицированы Казахстаном).

В то время как на правительство Казахстана возлагается основная ответственность за поощрение и защиту прав человека, включая обеспечение гарантий права работников на создание профсоюзов и защиту их трудовых прав, у компаний также имеются международно-признанные обязанности в области защиты прав работников. Одобренные Советом ООН по правам человека в 2011 г. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека рекомендуют всем компаниям обеспечивать соблюдение прав человека, избегать соучастия в нарушениях и надлежащим образом исправлять те нарушения, которые были допущены вопреки этим усилиям.

Правительство Казахстана должно скорректировать профсоюзное и трудовое законодательство, а компании, работающие в стране – не допускать ответных санкций или преследований в отношении работников за их профсоюзный активизм. Невыполнение влечёт за собой несоблюдение применимых международных стандартов и нарушение конституционных норм Казахстана. Работники будут по-прежнему лишены возможности организовать для защиты своих интересов в нынешней непростой экономической ситуации.

Казахстан должен незамедлительно предпринять шаги по выполнению рекомендаций МОТ относительно корректировки закона о профсоюзах и обеспечить благоприятных условий для профсоюзной деятельности.

Ключевые экономические партнеры Казахстана, особенно – Европейский Союз (ЕС) и США, должны добиваться от правительства РК безотлагательного реформирования трудовых отношений в рамках двусторонних диалогов с правительством по вопросам экономического сотрудничества и прав человека и верховенства закона. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с ЕС и ежегодные двусторонние консультации между США и Казахстаном могут послужить площадкой для улучшения ситуации с правами работников в стране.

Международные партнеры Казахстана должны подчеркивать, что соблюдение международных стандартов в области трудовых отношений, особенно в части права работников на ассоциацию и на создание профсоюзов, должно быть неотъемлемой частью позиции Казахстана с учетом его стремления играть более заметную роль в мире.

Рекомендации

Правительству Республики Казахстан

- Уважать права работников на ассоциацию, организацию и создание профсоюзов, а также на мирные собрания, как предусмотрено международными нормами в области прав человека и трудовых отношений.
- Способствовать формированию атмосферы, в которой бы активисты за трудовые права в Казахстане пользовались защитой, а не подвергались преследованиям.
- Уважать и поощрять свободу ассоциации и права работников на создание независимых профсоюзов, ведение коллективных переговоров и проведение забастовок, как предусмотрено международно-правовыми обязательствами Казахстана по Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП), Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) и конвенциями МОТ № 87 и № 98.
- Пересмотреть, с привлечением мнения независимых казахстанских профсоюзов, международных профсоюзных объединений и МОТ, процедуры регистрации всех профсоюзов, с тем чтобы привести закон «О профессиональных союзах» 2014 г. в полное соответствие с конвенциями МОТ № 87 и № 98, ликвидировав излишне обременительные требования двухступенчатой регистрации и обязательное вхождение в профсоюз. На переходный период, принять и незамедлительно удовлетворить имеющиеся заявки на регистрацию профсоюзов и обеспечить работникам возможность регистрировать профсоюзы без особых трудностей или задержки.
- Привести Трудовой кодекс 2015 г. в полное соответствие с конвенциями МОТ № 87 и № 98. Для этого: а) снять широкие ограничения и запреты на право на забастовку, в том числе в части запрета забастовок на «опасных производственных объектах» за исключением отдельных ситуаций, когда забастовка может создать «угрозу жизни, безопасности или здоровью всего населения или его части»; б) четко прописать порядок ведения коллективных переговоров, чтобы работники, работодатели и третьи стороны могли иметь ясное понимание требований законодательства и выполнять их, в том числе снизив порог численности работников, необходимый для начала процесса объявления забастовки.

- Прекратить необоснованную слежку за профсоюзными активистами, которая представляет собой нарушение их прав на неприкосновенность частной жизни и на свободу ассоциации.
- Оградить профсоюзных лидеров и рабочих активистов от угрозы негативных последствий в связи с их деятельностью. Незамедлительно проводить расследование в случаях, когда работники утверждают, что подвергаются ответному увольнению или другим ответным санкциям со стороны работодателя, включая выдвижение обвинений в совершении уголовно-наказуемого деяния.
- Пересмотреть статью 174 (возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни) и статью 402 (действия, провоцирующие к продолжению участия в забастовке, признанной судом незаконной) Уголовного кодекса РК так как они несовместимые с правом на свободу ассоциации, правом на организацию и правом на забастовку. Обеспечить соответствие состава «возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни» международным принципам правовой определенности и предсказуемости и исключить возможность его применения в связи с законной реализацией основополагающих прав на свободу мнений и их выражения и на свободу мирных собраний.
- Позволить работникам реализовывать право на свободу мирных собраний, охраняемое международным правом. Безотлагательно скорректировать закон о мирных собраниях, с тем чтобы любые ограничения этого права были основаны на верховенстве закона, были безусловно необходимы для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности и не применялись дискриминационным образом.
- Эффективно расследовать заявления о применении избыточной силы в связи с насилием в Жанаозене и о пытках и недозволенном обращении по следам этих событий с выходом на привлечение виновных к ответственности; с учетом многочисленных заявлений подсудимых о недозволенном обращении и пытках пересмотреть все обвинительные приговоры июля 2012 г. по делам о событиях в Жанаозене и обеспечить эффективное исправление ситуации для тех, кто был несправедливо лишен свободы.
- Выполнить рекомендации Комитета ООН по правам человека по итогам рассмотрения выполнения Казахстаном МПГПП в июле 2016 г., особенно в той

части, где говорится, что «государству-участнику следует привести свои нормативные положения и практику, регулирующие регистрацию и деятельность политических партий и неправительственных организаций, а также нормативно-правовую базу, регулиующую забастовки и деятельность профессиональных союзов, в полное соответствие с положениями статей 19, 22 и 25 Пакта».

- Выполнить в полном объеме рекомендации специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации от июня 2015 г. по итогам его посещения Казахстана, особенно в той части, где говорится, что власти должны «обеспечить людям возможность создавать профессиональные союзы по своему выбору и вступать в них, в том числе отменив обязательную государственную регистрацию».

Министерству здравоохранения и социального развития

- Принять меры в интересах соблюдения международных стандартов в области трудовых отношений всеми частными, государственными и иностранными компаниями и предприятиями в Казахстане.
- Улучшить методику контрольно-надзорной деятельности, в том числе путем усиления механизмов надзора за соблюдением компаниями профсоюзного и трудового законодательства, уделять особое внимание жалобам, исходящим от зарегистрированных и вновь созданных профсоюзов, на дискриминацию в отношении профсоюзных лидеров, а также на препятствование коллективным переговорам со стороны руководства компаний.
- Публично и регулярно обнародовать информацию о том, какие компании были проверены, какие основные нарушения трудовых прав выявлены и какие исполнительные меры приняты, выделив на эти цели достаточные ресурсы.
- Настоятельно призывать всех предпринимателей и компании, которые работают в Казахстане, к разъяснению работникам их прав, включая право на вступление в профсоюз и право обращения с жалобой в случае ответных санкций.

Национальным и иностранным компаниям, работающим в Казахстане

- Уважать право работников на вступление в профсоюз по собственному выбору или на создание нового профсоюза без вмешательства со стороны руководства.

- Обеспечить полное знание всеми работниками их прав и путей их реализации и наличие у них соответствующей подготовки, в том числе посредством обеспечения доступности информации о трудовых правах, например, размещая соответствующую информацию на рабочем месте.
- Разработать или переработать существующие внутренние кодексы, например – корпоративные кодексы социальной ответственности, с включением в них положений о защите трудовых и других прав работников компании, а также ее субподрядчиков, филиалов и других агентов.
- Незамедлительно реагировать на обращения работников или профсоюзов о начале коллективных переговоров, о заключении или изменении коллективного договора либо об урегулировании коллективного трудового спора и добросовестно вести переговоры, как предусмотрено международным правом.

Европейскому Союзу, отдельным членам ЕС, США и другим ключевым международным партнерам Казахстана

- Последовательно, публично и на высоком уровне, а также в многосторонних форматах ставить вопросы о нарушениях трудовых прав в Казахстане, включая необходимость корректировки закона о профсоюзах, трудового и уголовного кодексов.
- Призывать правительство Казахстана в полном объеме законодательно и на практике обеспечивать защиту международно признанных прав работников, включая свободу ассоциации, право на организацию и право на забастовку.
- Европейский Союз должен четко и ясно обозначить необходимость выполнения Казахстаном условий расширенного Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, в статье 231.1 которого стороны согласились сотрудничать в интересах «совершенствования трудового законодательства и обеспечения большей защиты работников», а в статье 235 заявили о том, что «придают особое значение ...уважению прав человека и основных свобод». Европейский Союз должен поднимать обозначенные в этом докладе проблемы в рамках Совета сотрудничества ЕС – Казахстан и диалога с Казахстаном по правам человека и отслеживать ситуацию с правами работников на ассоциацию, организацию и создание профсоюзов.

- США следует сохранять позицию, последовательно озвучивая озабоченность в связи с нарушениями прав работников в рамках переговоров по Всеобщей системе преференций и регулярных региональных диалоговых форматов, таких как ежегодные двусторонние консультации.

Международной организации труда

- Вести работу с правительством Казахстана в интересах выполнения рекомендаций Комитета экспертов от июня 2015 и июня 2016 гг., в том числе добиваться принятия привязанной ко времени программы реформирования нового закона о профсоюзах и нового трудового кодекса для приведения их в соответствие с конвенциями МОТ № 87 и № 98, а также отслеживать выполнение рекомендаций Комитета по применению стандартов.
- Вести работу с правительством Казахстана в интересах выполнения вынесенной по жалобе Независимого профцентра Казахстана от 1995 г. рекомендации Комитета по свободе ассоциации, призвавшего правительство «предпринять шаги по изменению ... статьи 5 новой Конституции, с тем чтобы снять запрет на принятие национальными профсоюзами ... финансовой помощи от международных организаций работников».

Организации экономического сотрудничества и развития

- Вести работу с правительством Казахстана, которое в последние годы стремится к наращиванию сотрудничества с ОЭСР, в том числе – в интересах подписания правительством Руководящих принципов для многонациональных компаний, требующих от государств «уважать право работников многонациональных компаний на создание профсоюзов и представительных организаций по собственному выбору или на вступление в них».

Методология

Этот доклад основан на исследованиях, проводившихся в Казахстане с октября 2014 г. по июнь 2016 г. Интервью проводились в девяти городах: Алматы, Актау, Караганде, Шахтинске, Шымкенте, Кокшетау, Жезказгане, Сатпаеве и Астане. Одно интервью проводилось по телефону – с бывшим профсоюзным активистом, который на тот момент находился за пределами страны.

Мы проинтервьюировали 55 профсоюзных лидеров, рабочих активистов и работников целого ряда отраслей. Большинство интервью проводились индивидуально, некоторые – в формате небольших групп. Хьюман Райтс Вотч также проинтервьюировала шестерых представителей местных правозащитных и международных организаций, занимающихся вопросами профсоюзного движения или свободы ассоциации, и одного юриста – специалиста по трудовому законодательству Казахстана.

Последующие интервью проводились очно, по телефону или электронной почте в октябре 2014 г. – ноябре 2016 г. Некоторых представителей профсоюзов мы интервьюировали неоднократно.

Хьюман Райтс Вотч также присутствовала на двух круглых столах, посвященных новому закону о профсоюзах и его последствиях для профсоюзного движения в Казахстане. Эти круглые столы проводились Фондом Фридриха Эберта в Алматы в октябре 2014 г. и в Астане в мае 2015 г.

Интервью проводились на русском языке исследователем Хьюман Райтс Вотч, которая владеет им. Отдельные интервью проводились на казахском через нашего консультанта, свободно владеющего русским и казахским.

Некоторые материалы, такие как копии судебных документов и профсоюзных писем руководства компаний, были предоставлены Хьюман Райтс Вотч нашими собеседниками. Перевод на русский язык документов на казахском языке осуществлялся нашим консультантом. Мы также проанализировали профильные законы и нормативные положения.

Всем участникам интервью сообщалась его цель, разъяснялась добровольность и конфиденциальность, а также дальнейшее использование полученной информации. Каждый собеседник давал устное согласие на интервью. Мы информировали собеседников о том, что они могут в любой момент прервать интервью или отказаться отвечать на тот или иной вопрос. Никаких стимулов участникам интервью не предлагалось и не предоставлялось.

Имена ряда наших источников в докладе не разглашаются в интересах конфиденциальности и защиты от возможных последствий. Используемые псевдонимы представляют собой имя и первую букву фамилии, которая совпадает с первой буквой имени. Настоящие имена приводятся с согласия собеседника, либо в том случае, если описываемый эпизод уже освещался в СМИ.

В сентябре мы направили письма восьми компаниям, которые упоминаются в докладе, с вопросами относительно задокументированных нами нарушений, с тем чтобы компании могли обозначить свою позицию. На момент сдачи доклада в печать мы получили письменный ответ только от одной компании. Позиция ее руководства отражена в докладе, само письмо приводится в приложении. Названия некоторых компаний не разглашаются, чтобы минимизировать риск для проинтервьюированных нами профсоюзных активистов. В таких случаях они обозначаются случайной буквой алфавита: например, компания «А».

В июне 2016 г. на Международной конференции труда в Женеве мы встречались с вице-министром здравоохранения и социального развития Казахстана в связи с отчетом его страны в Международной организации труда. В августе 2016 г. мы направляли в это министерство письмо с изложением выводов доклада и просили предоставить письменный ответ. В середине октября нами был получен краткий ответ из Министерства иностранных дел Казахстана, в котором предлагалось направить запрос в Минздравсоцразвития через МИД. Этот ответ также приводится в приложении. 21 октября мы повторно направили запрос, теперь уже – через МИД, однако на момент сдачи доклада в печать ответа не поступало.

Служка со стороны властей

Во время исследований в апреле 2015 г. в Актау и Караганде, а также в близлежащих городах исследователь и консультант Хьюман Райтс Вотч подвергались слежке со стороны властей: за ними, в частности, на машине и пешком следовали некие лица, которые, как мы предполагаем, были оперативниками в штатском.

За исследователем Хьюман Райтс Вотч также велась слежка в Актау и Шымкенте в сентябре 2015 г. В одном случае сотрудник Комитета национальной безопасности лично представился на стойке приема в гостинице, где остановилась наш исследователь, показал администратору ее актуальную фотографию и потребовал всю имеющуюся информацию.

В последующих посещениях Актау в сентябре 2015 г. и в июне 2016 г. профсоюзные активисты, которые ранее разговаривали с исследователем Хьюман Райтс Вотч, заявляли, что им звонили из Комитета национальной безопасности или вызывали на беседу. Сотрудники КНБ предупреждали активистов о нежелательности контактов с Хьюман Райтс Вотч и предоставления какой-либо информации.

I. Общие сведения

Акцент на экономический рост

В течение всего своего 25-летнего пребывания во главе страны президент Казахстана Нурсултан Назарбаев последовательно проводит курс на приоритетность развития экономики по отношению к политическим реформам. В последние годы была провозглашена цель войти к 2050 г. в первую тридцатку развитых стран мира.¹ В 1995 – 2015 гг. экономика Казахстана росла в среднем на 5% ежегодно, почти исключительно – за счет нефтегазового сектора.² Однако, как отмечают эксперты, на этом фоне правительством не были обеспечены ни диверсификация экономики, ни содержательные институциональные реформы, которые могли бы помочь пройти кризисные периоды наподобие того, в котором страна оказалась в настоящее время из-за падения цен на нефть с 2014 г.³ Последним по времени свидетельством неоднозначности установки исключительно на экономический рост стали акции протеста в апреле – мае 2016 г., спровоцированные планами по внесению поправок в Земельный кодекс.

Мировые цены на нефть упали с пиковых значений на уровне 112 долларов за баррель в июне 2014 г. до менее 46 долларов в июле 2016 г.⁴ В 2015 г. правительство отпустило курс национальной валюты – тенге – в свободное плавание, которая в результате вдвое подешевела по отношению к доллару. В том же году Нурсултан Назарбаев объявил досрочные президентские, а в 2016 г. – досрочные парламентские выборы.

¹ В ноябре 2014 г. президент Нурсултан Назарбаев в рамках Стратегии «Казахстан-2050» объявил в своем Послании народу Казахстана об экономической политике нового курса – «Нурлы жол», назвав ее «нашим глобальным шагом на пути в число 30 самых развитых стран мира». См.: <http://astana.gov.kz/ru/modules/material/6690>; текст Послания народу Казахстана на 2015 год (11 ноября 2014 г.):

http://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/astana_other_events/poslanie-glavy-gosudarstva-narodu-kazahstana-1. См. также: Erlan Idrissov, “Kazakhstan: 100 Steps Toward a New Nation”, *The Diplomat*, July 25, 2015, <http://thediplomat.com/2015/07/kazakhstan-100-steps-toward-a-new-nation>.

² Всемирный банк относит Казахстан к государствам с доходом выше среднего.

³ “Stans Undelivered,” *The Economist*, June 30, 2016, <http://www.economist.com/news/asia/21701522-five-former-soviet-republics-struggle-survive-new-great-game-stans-undelivered>. См. также: Jack Farhy, “Kazakhstan unrest highlights reform conundrum”, *Financial Times*, June 6, 2016, <http://www.ft.com/cms/s/0/34e688d4-2bbf-11e6-bf8d-26294ad519fc.html#axzz4lnoGOEc2>.

⁴ Timothy Puko, Georgi Kantchev, “Oil Prices Tumble Below \$30 a Barrel,” *The Wall Street Journal*, January 15, 2016, <http://www.wsj.com/articles/oil-prices-fall-below-30-a-barrel-1452853918>. См. также: http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MOMRJuly2014.pdf.

Эксперты усматривают в этом попытку руководства страны заручиться поддержкой граждан до того, как Казахстан окажется под угрозой полномасштабного экономического кризиса.

На международной арене Казахстан делает ставку на формировании имиджа региональной державы и старается не упускать возможности «засветиться» в глобальной повестке, видя в этом один из главных путей получения мирового признания. В 2010 г. Казахстан стал первым центральноазиатским государством – председателем Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В 2012 г. он был избран в Совет ООН по правам человека. С июня 2017 г. в Астане будет проходить всемирная выставка «Экспо-2017». Этот трехмесячный международный форум, посвященный энергетике, призван привлечь инвесторов в «энергетику будущего». Казахстан баллотировался и был избран непостоянным членом Совета Безопасности ООН на 2017 – 2018 гг.⁵ Алматы вместе с Пекином вышла в финал отбора столицы зимних Олимпийских игр 2022 г., однако уступила первенство столице Китая.⁶

В начале 2015 г. Казахстан подписал с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) меморандум о взаимопонимании по реализации страновой программы сотрудничества на 2015 – 2016 гг.⁷ В ноябре того же года страна стала 162-м членом Всемирной торговой организации (ВТО).

Несмотря на всю международную активность Казахстана и устойчивый экономический рост на протяжении последнего десятилетия, в стране так и не были предприняты реальные шаги по проведению давно назревших реформ в области прав человека, и Казахстан входит в период экономической турбулентности с серьезными и застарелыми проблемами в этой сфере.

⁵ Hugh Williamson, Mihra Rittmann, “Kazakhstan’s Security Council Bid and Its Troubling Rights Record”, The Diplomat, June 27, 2016, <http://thediplomat.com/2016/06/kazakhstans-security-council-bid-and-its-troubling-rights-record>.

⁶ Пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 21 июля 2015 г. «Китай/Казахстан: Олимпиада-2022 – важная проверка для олимпийских реформ», <https://www.hrw.org/ru/news/2015/07/29/279739>.

⁷ “OECD bolsters relationship with Kazakhstan-Signs Kazakhstan Country Program Agreement,” OECD Newsroom, January 21, 2015, <http://www.oecd.org/newsroom/oecd-bolsters-relationship-with-kazakhstan-signs-kazakhstan-country-programme-agreement.htm>.

Насилие в Жанаозене, последующие репрессии, законодательные инициативы

В 2011 г. вопросы прав – и претензий – работников оказались в фокусе внутриполитической жизни Казахстана в связи с начавшейся в мае на западе страны забастовкой работников нефтегазового сектора, требовавших повышения зарплаты. Забастовки продолжалась в портовом городе Актау и городке нефтяников Жанаозене в Мангистауской области в течение семи месяцев, однако требования работников так и не были удовлетворены.

16 декабря 2011 г. на центральной площади Жанаозена произошли столкновения, когда там находились бастующие нефтяники и одновременно шла подготовка к празднованию Дня независимости. Полиция и силы безопасности открыли огонь по забастовщикам и другим людям на площади. В течение дня сотрудниками правоохранительных органов, по официальным данным, были убиты по меньшей мере 12 и ранены десятки человек.⁸

После событий в Жанаозене властями была начата кампания по подавлению инакомыслия. Активисты-нефтяники и критики власти подверглись арестам и уголовному преследованию, почти все они были осуждены, несмотря на серьезные заявления о пытках; пошла волна закрытия независимых и оппозиционных СМИ, которая продолжается до сих пор. В октябре 2012 г. лидер незарегистрированной оппозиционной партии «Алга!» Владимир Козлов был приговорен к семи с половиной годам лишения свободы по неконкретным обвинениям на несправедливом суде в связи с его якобы ролью в провоцировании беспорядков на западе страны в 2011 г.⁹

На фоне этих беспорядков и последовавших репрессий против критиков власти правительством был взят курс на ужесточение контроля за выступлениями работников и деятельностью профсоюзов.

⁸ По данным Генеральной прокуратуры, в ходе столкновений были убиты еще три человека, десятки полицейских получили ранения. Еще один человек – 50-летний Базарбай Кенжебаев, который был задержан 16 декабря, умер от повреждений внутренних органов через несколько дней после освобождения.

⁹ Пресс-релиз Хьюман Райтс Вотч от 9 октября 2012 г. «Казахстан: Лидер оппозиционной партии отправлен за решетку», <https://www.hrw.org/ru/news/2012/10/10/247711>. 19 августа 2016 г. Владимир Козлов был освобожден условно-досрочно по отбытии четырех с половиной лет.

В июле 2012 г. президент Нурсултан Назарбаев выступил программой «Социальная модернизация Казахстана: 20 шагов к Обществу Всеобщего Труда», в которой акцентировал необходимость создания эффективной модели социально-трудовых отношений.¹⁰ Этот посыл был воспринят отчасти как реакция на забастовки и насилие на западе Казахстана годом ранее.¹¹

Президент заявил, что закон о профсоюзах 1993 г. устарел, отметив, что «сегодня в Казахстане недостаточно развиты механизмы регулирования, предупреждения и профилактики трудовых споров и конфликтов» и что «неудивительно, что профсоюзные институты в Казахстане не всегда способны играть роль эффективного инструмента предотвращения и разрешения трудовых споров». Нурсултан Назарбаев поручил правительству «до конца 2012 года провести комплексный анализ законодательства о профессиональных союзах и разработать законопроект о его изменениях» и призвал ужесточить ответственность граждан за провоцирование социально-трудовой конфликтности.¹² Выступая по случаю Дня индустриализации, президент назвал таких людей «провокаторами и паразитами».¹³

В июне 2014 г. новый закон о профсоюзах был принят. В 2013 г. министр труда и социальной защиты акцентировала «закрепление за профсоюзом приоритетного правила выбора работника на ведение переговоров».¹⁴ Вместо этого закон предоставляет властям больше возможностей влиять на профсоюзное движение, ограничивает права работников и осложняет последним свободную организацию по собственному выбору. Эти аспекты подробнее рассматриваются ниже.

В январе 2015 г. вступил в силу новый Уголовный кодекс, ужесточающий контроль государства над гражданским обществом. В частности, вводится понятие «лидер общественного объединения», в отношении которого предусмотрены более жесткие

¹⁰ Нурсултан Назарбаев. Социальная модернизация Казахстана: 20 шагов к Обществу Всеобщего Труда. Опубликовано в СМИ 10 июля 2012 г., текст: <http://strategy2050.kz/ru/news/189>.

¹¹ См., например, комментарий Данияра Ашимбаева в статье Анны Руденко «Двадцать шагов будут длинными». «Свобода слова», 16 августа 2012 г., <http://www.kazbio.info/?S=180>.

¹² Нурсултан Назарбаев. Социальная модернизация Казахстана: 20 шагов к Обществу Всеобщего Труда.

¹³ «Нужно установить правовую ответственность за провоцирование трудовых конфликтов – Назарбаев». Zakon.kz, 3 июля 2012 г., <http://www.zakon.kz/4500376-nuzhno-ustanovit-pravovuju.html>.

¹⁴ «Проект закона “О профсоюзах” решит вопрос диспропорции в оплате труда рабочих». Zakon.kz, 18 ноября 2013 г., <http://www.zakon.kz/4586958-proekt-zakona-o-profsojuzakh-reshit.html>.

санкции. Спецдокладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации отмечал, что такая формулировка «по всей видимости, ... просто служит способом посеять страх среди лидеров гражданского общества, осмеливающихся выступить с критикой правительства или его политики».¹⁵ Ужесточена также уголовная ответственность за «незаконное вмешательство членов общественных объединений в деятельность государственных органов» - неконкретный состав, дающий властям широкие возможности по преследованию гражданских активистов.¹⁶ Со времени принятия нового уголовного кодекса суды все чаще применяют статью 50, которая предусматривает возможность лишения права подсудимого заниматься гражданской или профессиональной деятельностью, в том числе профсоюзной, на срок до 10 лет.

Профсоюзное движение после обретения независимости

Независимые профсоюзы в Казахстане возникли в конце 1980-х – начале 1990-х гг. в период распада СССР. Директор Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности Евгений Жовтис, который в начале 1990-х гг. занимал пост вице-президента Конфедерации свободных профсоюзов Казахстана, отмечает, что в советский период «профсоюзы были частью [государственной] системы в идеологическом и организационном плане ... и всегда жестко контролировались и были максимально централизованными».¹⁷

После обретения независимости в Казахстане возникли три общенациональные профсоюзные федерации/конфедерации: Федерация профсоюзов Казахстана (ФПРК) – на базе Казахского совета профсоюзов (Казсовпроф); Конфедерация независимых профсоюзов Казахстана (КНПРК) – на базе Конфедерации свободных профсоюзов Казахстана (КСПК), выросшей из Независимого профцентра Казахстана (НПЦК) после распада СССР и массовых забастовок шахтеров конца 1980-х гг.; Казахстанская конфедерация труда (ККТ), ранее – Конфедерация труда Казахстана, вышедшая из КСПК в 2004 г. Еще одному профсоюзному объединению – «Жанарту» Министерство

¹⁵ Доклад специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации Майны Киаи. Добавление. Миссия в Казахстан. 16 июня 2015 г., A/HRC/29/25/Add.2, п. 43.

¹⁶ Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК, статья 403.

¹⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Евгением Жовтисом. Алматы, 30 апреля 2015 г. КСПК создавалась на базе НПЦК, который был основан в 1991 г. См. также сайт ФПРК: <http://www.fprk.kz/ru/node/3>.

юстиции с 2010 г. неизменно отказывает в регистрации в качестве общенационального.¹⁸

Профсоюзное движение в Казахстане остается слабым. Наследие подконтрольных государству советских профсоюзов в сочетании с нынешними жесткими условиями, которыми обставлено объединение работников, приводит к тому, что многие традиционные профсоюзы не обеспечивают эффективного представления интересов трудящихся. Правительство Казахстана утверждает, что в профсоюзах состоит около 54% работников.¹⁹

¹⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Андреем Пригорем. Кокшетау, 5 ноября 2014 г.

¹⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с вице-министром здравоохранения и социального развития Биржаном Нурымбетовым. Женева, 7 июня 2016 г. По данным государственной статистики, наибольший охват профсоюзами имеет место преимущественно в тяжелой промышленности, такой как нефтегазовая, металлургическая и горнодобывающая.

II. Ограничение свободы ассоциации и права на организацию

Власти жестко контролируют возможности реализации работниками права на организацию и на свободу ассоциации. Руководства компаний и государственные власти прибегают к целому ряду способов для ограничения прав или преследования профсоюзных лидеров и рабочих активистов, которые отстаивают свои права.

В данном разделе подробно рассматриваются ответные меры, как представляется, преследования в отношении профсоюзных лидеров, рабочих активистов и работников, включая угрозы увольнения и увольнение с работы, а также слежка за активистами, которую ведут власти. Хьюман Райтс Вотч также задокументировала ряд случаев, когда власти задействовали против профсоюзных лидеров правовые санкции вплоть до уголовных дел, которые выглядели как месть за активное отстаивание трудовых прав.

Для отражения позиции компаний, в отношении которых имеются заявления о причастности к нарушениям прав работников, Хьюман Райтс Вотч направляла запросы пяти компаниям, которые упоминаются в этом разделе: ТОО «Алтынтау Кокшетау», ТОО «ПетроКазахстан Ойл Продактс», ТОО «КМ Транко», АО «АрселорМиттал Темиртау», ТОО «Oil Construction Company». Однако на момент сдачи доклада в печать ни одного ответа мы не получили.

Угрозы и преследования в отношении активистов за права работников

Активисты ведущих независимых профсоюзов и рабочие активисты во всех местах, где Хьюман Райтс Вотч проводили исследования для этого доклада, рассказывали о том, как ограничительное законодательство и случаи вмешательства, притеснения и запугивания со стороны руководства и государственных органов формируют ограничительную атмосферу для профсоюзного активизма в Казахстане.

Профсоюзные лидеры, которых мы интервьюировали для этого доклада, рассказывали о том, как их попытки вовлечь работников в активный профсоюз наталкивались на давление со стороны работодателя, который, иногда под угрозой увольнения, требовал от работников выходить из профсоюза; в ряде случаев, со стороны

работодателя имели место санкции в отношении наиболее бескомпромиссных активистов. Профсоюзные лидеры и рабочие активисты отмечали отдельные случаи, когда им угрожали возбуждением уголовного дела, как представляется – в отместку за их активизм. Также профсоюзные лидеры в Актау и Шымкенте рассказывали Хьюман Райтс Вотч о слежке со стороны властей и о том, как они выходили на них в Актау до или после встречи с нашим исследователем.

В соответствии с международными нормами в области трудовых отношений и прав человека работники вправе свободно отстаивать свои экономические и социальные интересы, создавать профсоюзы и вести переговоры о наилучшем обеспечении своих прав, не опасаясь негативных последствий. Эти стандарты запрещают работодателю организовывать антипрофсоюзные кампании, ущемляющие право работников на организацию, и применять санкции к работникам за поддержку ими того или иного профсоюза. Любые ответные санкции со стороны властей или компаний за участие в законной деятельности по защите трудовых прав являются нарушением прав работников.

Международное право требует от государств законодательно запрещать такие действия, применять к нарушителям реальные меры сдерживающего воздействия и обеспечивать соблюдение соответствующих запретов. Эти стандарты закреплены в Конвенции Международной организации труда (МОТ) № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию, Конвенции МОТ № 98 о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров, а также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Трудовое законодательство Казахстана и практика трудовых отношений не отвечают требованиям этих международных норм.

Увольнения или угрозы увольнения, предположительно связанные с профсоюзной деятельностью

В пяти городах, где мы проводили исследования для этого доклада, активисты независимых профсоюзов утверждали, что руководство или сотрудники на уровне руководства заставляли работников выходить из профсоюза, иногда под угрозой увольнения; Хьюман Райтс Вотч также задокументирован ряд случаев, где компании уволили работников после проявлений профсоюзного или рабочего активизма.

Закон о профсоюзах РК запрещает дискриминацию и санкции в отношении членов профсоюза в связи с их деятельностью в области трудовых прав.²⁰ Международные нормы в области трудовых отношений и прав человека, включая ратифицированные Казахстаном конвенции МОТ, содержат аналогичные положения. Конвенция МОТ № 98 гласит: «1. Работники пользуются надлежащей защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы профсоюзного объединения при приеме на работу. 2. Такая защита применяется в особенности в отношении действий, целью которых является: ... b) увольнять или любым другим способом наносить ущерб работнику на том основании, что он является членом профсоюза или принимает участие в профсоюзной деятельности ...»²¹

Николай Н., член профсоюза в ООО «Алтынтау Кокшетау», которое занимается добычей золота на севере Казахстана, рассказал Хьюман Райтс Вотч, что в июне 2014 г., когда работники уведомили компанию, что создали независимый профсоюз «Заря», сотрудники на уровне руководства стали оказывать давление, чтобы работники не вступали в этот профсоюз: «Многие поначалу вступали, но как только [профсоюз] официально уведомил компанию, вот тогда-то и началось [давление] – беседовали индивидуально, после этого люди выходили [из профсоюза]».²²

По словам Бориса Б. из того же профсоюза, реакция была «жесткой» на следующий день, когда они проинформировали работодателя.²³ Руководство компании провело общее собрание трудового коллектива, на котором было прямо заявлено, что если кто-то вступит в этот профсоюз, то будет уволен, говорит Борис Б.²⁴

²⁰ Статья 7 запрещает дискриминацию граждан по признаку принадлежности к профсоюзам, в частности «при приеме на работу, продвижении по работе, а также расторжение трудового договора по инициативе работодателя по причине принадлежности работника к профсоюзу, вступления или выхода из него». Статья 26 устанавливает, что члены выборных профсоюзных органов, не освобожденные от основной работы, не могут быть подвергнуты дисциплинарному взысканию без мотивированного мнения соответствующего профсоюзного органа, а их увольнение допускается с учетом такого мнения при соблюдении общего порядка, предусмотренного трудовым законодательством. Закон РК «О профессиональных союзах» № 211-V ЗРК от 27 июня 2014 г.

²¹ Конвенция МОТ № 98 от 1 июля 1949 г., статья 1, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c098_ru.htm.

²² Интервью Хьюман Райтс Вотч с Николаем Н. Кокшетау, 5 ноября 2014 г.

²³ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Борисом Б. по телефону 17 августа 2016 г.

²⁴ Там же.

Его слова подтверждает и Николай Н.: «Угрозы были, что уволят, если люди будут вступать в профсоюз – это был психологический прессинг».²⁵ Николай Н. рассказал Хьюман Райтс Вотч, что поначалу угрозы имели эффект, потому что «люди не хотели лишиться работы».²⁶

В течение нескольких месяцев после создания профсоюза «Заря», руководство «Алтынтау Кокшетау» также применяло дисциплинарные санкции в отношении одного из основателей профсоюза – Сергея Бунтакова в связи с якобы нарушением техники безопасности: ему трижды отказывали в выплате премии. Николай Н., коллега Бунтакова, объяснял: «На самом деле никакого нарушения не было, и оснований лишить премии тоже не было. Компания сначала заплатила [Бунтакову], а потом вычла, поэтому Бунтаков подал на них в суд».²⁷

Сам Бунтаков в интервью СМИ в ноябре 2014 г. говорил, что подал в суд на компанию «по поводу нарушения моих законных прав и взыскания с меня незаконного, которое мы связываем с нашей профсоюзной деятельностью».²⁸ 15 декабря 2014 г. суд вынес решение в пользу Бунтакова и компания выплатила ему премию. Однако к тому моменту руководство уже не продлило с ним трудовой договор, срок которого истек 9 декабря.²⁹

Аналогичный случай имел место на западе Казахстана в нефтяной компании в Мангистауской области, где работник Бакыт Б. был временно отстранен после того, как в мае 2014 г. попытался организовать своих коллег в профсоюз. Султан С., профсоюзный лидер нефтяного сектора помогавший Бакыту Б., рассказал Хьюман Райтс Вотч, что руководство «задушил» профсоюз, вызывая его членов и требуя писать заявление на выход.³⁰ Бакыт Б. подтвердил в телефонном интервью с Хьюман Райтс

²⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Николаем Н. Кокшетау, 27 апреля 2015 г.

²⁶ Там же.

²⁷ Там же.

²⁸ «Давление на активистов профсоюза «Заря» усиливается!» Socialismkz.info, 3 декабря 2014 г., <http://socialismkz.info/?p=13266>.

²⁹ «Иск уволенного активиста профсоюза «Заря» был удовлетворён в суде». Socialismkz.info, 18 декабря 2014 г., <http://socialismkz.info/?p=13453>.

³⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Султаном С. Актау, 18 сентября 2015 г.

Вотч, что после того, как он попытался создать профсоюз, компания хотела уволить его, и что ему «пришлось уволиться».³¹

Хьюман Райтс Вотч провела интервью с профсоюзными лидерами в Актау, Шымкенте, Жезказгане и Карагандинской области о реакции на попытки работников организовать в последние годы. Они отмечали, что руководящие сотрудники различных компаний использовали аналогичные тактики против профсоюзной деятельности, в том числе угрозы увольнения.

Ерлан Балтабай, профсоюзный лидер из Шымкента, представляющий интересы работников нефтеперерабатывающего предприятия «ПетроКазахстан Ойл Продактс», рассказал Хьюман Райтс Вотч о давлении, которое началось в январе 2012 г. – вскоре после того, как он был избран председателем профсоюза и работники стали вступать в его организацию: «Начальники цеха стало пугать рабочих, типа ‘не вступайте туда, а то у вас будут проблемы, мы можем уволить вас либо найти что-то против вас’».³² По словам Балтабая, он советовал работникам писать жалобы по фактам угроз, но «работники не хотели писать: боялись, что уволят. В Казахстане работы нет. В конце концов все просто оказываются на базаре. Наше предприятие – это одно из немногих мест, где можно устроиться в наших местах».³³

Рабочий активист из Жезказгана, Ерлан Табылов, рассказал Хьюман Райтс Вотч, что его уволили из «КМ Транко» - сервисной компании медедобывающей компании «Казахмыс» - за то, что «я всегда был очень активным, выступал перед коллективом, поддерживал их», в том числе в социальных сетях.³⁴

По словам Табылова, в субботу, 16 августа 2014 г., его вызвали к начальству и написать заявление по собственному желанию, пригрозив в противном случае уволить по инициативе работодателя.³⁵ Он обжаловал увольнение в суде. В декабре 2014 г. суд в Жезказгане признал увольнение незаконным и обязал компанию восстановить

³¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Бакытом Б. по телефону 15 июня 2016 г.

³² Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ерланом Балтабаем. Шымкент, 25 сентября 2015 г.

³³ Там же.

³⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ерланом Табыловым. Жезказган, 23 сентября 2015 г.

³⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ерланом Табыловым. Жезказган, 2 ноября 2014 г.

Табылова на работе и выплатить зарплату за период вынужденного отсутствия.³⁶ Компания обжаловала это решение. В марте 2015 г. апелляционный суд отменил решение первой инстанции и обязала Табылова вернуть выплаченную ему компенсацию. На момент апелляции, Табылов и другие рабочие активисты пытались зарегистрировать профсоюз в Жезказгане.³⁷

Табылов обжаловал решение апелляционной инстанции, и в апреле 2015 г. кассационный суд в Караганде признал правомерным решение первой инстанции о восстановлении Табылова на работе. Однако в июне, когда у него истек срок трудового договора, компания отказалась продлевать контракт. По словам Табылова, «15 человек выставили за ворота, а набрали 40 новых».³⁸

Марат Миргаязов, председатель шахтерского профсоюза «Коргау» в Караганде, рассказал Хьюман Райтс Вотч, как в конце 2013 г. на членов его профсоюза оказывали давление, иногда угрозы увольнения, выйти из «Коргау» и вступить в другой профсоюз – «Бирлик», который Миргаязов охарактеризовал как лояльный руководству.³⁹

По словам Миргаязова, профсоюз «Коргау» неоднократно обращался в областную прокуратуру, требуя принять «меры прокурорского реагирования» к «АрселорМиттал Темиртау» в связи с попытками руководящих сотрудников «перевести» шахтеров из профсоюза «Коргау» в «созданный администрацией профсоюз 'Бирлик'». Он сообщил, что прокуратура разбиралась, но никаких мер по привлечению руководства компании к ответственности принято не было.⁴⁰

Притеснения профсоюза и увольнение профсоюзного лидера по мотивам мести

В апреле 2012 г. десять работников небольшой казахстанской компании «А», работающей в области строительства и инфраструктуры, создали профсоюз. В ответ

³⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ерланом Табыловым. Жезказган, 23 сентября 2015 г. Копия судебного решения в досье Хьюман Райтс Вотч. См. также: «Уволенный рабочий-активист «Казахмыса» восстановлен судом на работе». Socialismkz.info, 23 декабря 2014 г., <http://socialismkz.info/?p=13478>.

³⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Андреем Пригорем. Кокшетау, 28 апреля 2015 г.

³⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ерланом Табыловым. Жезказган, 23 сентября 2015 г.

³⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Маратом Мигаязовым. Караганда, 1 ноября 2014 г.

⁴⁰ Там же. Копии обращений в досье Хьюман Райтс Вотч.

на попытку работников организовать, руководство начало кампанию притеснений, угроз и запугивания в отношении членов профсоюза, особенно в отношении его председателя Асель А., которая в итоге была уволена в отместку за ее активизм.

Асель А. рассказала Хьюман Райтс Вотч, как руководство с самого начала подрывало попытки работников в организации:

Люди заинтересовались [профсоюзом]... Я пошла к начальнику, вышла на него с предложением – люди хотят создать профсоюз – можно ли нам место выделить для проведения собрания. Он отказал. Так что первое собрание нам пришлось проводить на дому у одной из работниц. На это первое собрание человек 30 пришло. Заполнили комнату.⁴¹

Профсоюз работников компании «А» был официально зарегистрирован в сентябре 2012 г. По словам Асель А., с регистрацией затянулось, поскольку директор запретил использовать в заявке физический адрес компании и поскольку ближайшее управление Минюста, куда нужно было подавать документы, находилось далеко.⁴²

Сразу после регистрации профсоюза Асель А. проинформировала работодателя об этом. Она рассказывала:

Взяла копию устава и регистрации и пошла к начальнику сообщить о профсоюзе и что там состоят работники компании «А». В приемной бумаги взять отказались, так что пошла [к директору] сама... Он посмотрел бумаги и швырнул мне их обратно в лицо... Я собрала их и ушла. Пришлось отправлять уведомление заказным письмом.⁴³

⁴¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Асель А. (место и дата не разглашается).

⁴² Там же.

⁴³ Там же.

Компания «А» отказалась признать профсоюз, руководство потребовала от Асель А. предоставить имена всех его членов. «Когда мы создавались, люди шли потоком. Только за два дня 120 человек вступили. Начали подавать заявления [на вступление], и компания испугалась, - рассказывала Асель А. – Они [руководство] попытались выяснить, кто член профсоюза».

Однако через неделю руководство сообщил Асель А., что ее должность сокращают: «Стали угрожать мне, говорили, что если по собственному желанию не уйду, двое моих коллег будут уволены, и это будет на моей совести».⁴⁴

В компании также был издан приказ, которым всем работникам запретили общаться с Асель А. и обязали сообщать работодателю о любых «незаконных действиях, неуважительном отношении, угрозах или запугиваниях» с ее стороны.⁴⁵

Асель А. рассказывала, как трудно ей пришлось: «Я через все это прошла и [теперь] ..., вспоминая все это, плохо становится. Я все это поглубже в себе запрятала, честно говоря, чтобы не вспоминать. Это было, как война, и в конце концов меня уволили».

По словам Асель А., она обжаловала свое увольнение в суде, но местные суды отказались признать увольнение незаконным.

Слежка и запугивания со стороны властей

Несколько лидеров независимых профсоюзов и работников на западе и юге Казахстана, где находятся стратегически важные производства, включая предприятия нефтегазового сектора, сообщали о слежке со стороны властей, а также о случаях, когда сотрудники Комитета национальной безопасности (КНБ) интересовались их законной профсоюзной деятельностью.

Несколько активистов говорили, что опасаются открыто давать интервью Хьюман Райтс Вотч для этого доклада и просили не разглашать их имена, поскольку не исключали

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Там же. Копия приказа в досье Хьюман Райтс Вотч.

последствий для себя. Как заметил профсоюзный активист из Мангистауской области Макс М.: «Если вы включите это [в доклад] – они меня сразу вычислят, и не знаю, что со мной будет».⁴⁶

Международные нормы и стандарты в области трудовых отношений предусматривают, что руководители и члены профсоюза свободно осуществляют свою законную профсоюзную деятельность, не подвергаясь запугиваниям со стороны представителей государства. Незаконная слежка за профсоюзными активистами, включая угрозы со стороны органов безопасности, равно как и внезапное и угрожающее появление сотрудников КНБ по месту работы или жительства профсоюзных активистов составляют нарушение права на неприкосновенность частной жизни, а также закона о профсоюзах РК и конвенций МОТ, ратифицированных Казахстаном.

В Актау трое лидеров независимых профсоюзов в отдельных интервью рассказывали, что лица, которых они называли сотрудниками госбезопасности, выходили на них в связи с их встречами с исследователем Хьюман Райтс Вотч. Двух профсоюзных активистов вызывали после встречи с исследователем Хьюман Райтс Вотч в апреле 2014 г., одному из них советовали «не дружить».⁴⁷ Третьего в сентябре 2015 г. предупреждали по телефону о нежелательности контактов с нашим исследователем, который в тот момент находился в Актау.⁴⁸ Такие инциденты не только являются вмешательством в возможность говорить свободно о проблемах, связанных с профсоюзной деятельностью, но и дают веские основания утверждать, что власти отслеживают коммуникации этих профсоюзных лидеров.⁴⁹

Лариса Харьковская, президент Конфедерации независимых профсоюзов Казахстана (КНПРК), рассказала Хьюман Райтс Вотч, что во время поездки в Актау в марте 2016 г. не имела возможности встречаться с лидерами входящих в КНПРК профсоюзов без, как она полагала, слежки со стороны властей, поскольку некие люди фотографировали активистов и следовали за Харьковской от выхода из гостиницы: «В Актау я была под

⁴⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Максом М. Актау, 16 июня 2016 г.

⁴⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Сакеном С. и Асхатом А. Актау, 18 сентября 2015 г.

⁴⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Султаном С. Актау, 18 сентября 2015 г.

⁴⁹ Сложившееся у Хьюман Райтс Вотч впечатление о том, власти следили за нашим исследователем, аналогично тому, с чем столкнулся спецдокладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний на свободу ассоциации во время его посещения Казахстана в январе 2015 г.

колпаком – день и ночь... Я отправилась на встречу с ребятами [профсоюзными активистами] – два профсоюза вошли [в КНПРК] – один из этих профсоюзов все никак не может зарегистрироваться... Сидели, разговаривали, видно было, как [сотрудники госбезопасности] подъехали, сфотографировали нас».⁵⁰

Председатель независимого профсоюза нефтяников в Актау на западе Казахстана сообщил Хьюман Райтс Вотч, что члены его профсоюза рассказывали, как в 2015 – первой половине 2016 гг. сотрудники КНБ подходили к ним с вопросами или навещали их дома в связи с профсоюзной деятельностью.⁵¹ По его словам, на такие притеснения жаловались около 10 членов профсоюза.

Например, нефтяник Орман О. рассказал Хьюман Райтс Вотч, как летом 2015 г. к нему на рабочее место пришел сотрудник КНБ и около получаса расспрашивал, не собирается ли он бастовать, и предупреждал о недопустимости дестабилизации работы предприятия. По мнению Ормана О., он привлек внимание потому, что «спорил [с начальством] об объеме работы».⁵²

Нефтяник Тимур Т. рассказал Хьюман Райтс Вотч, как в середине июня 2016 г. сотрудник КНБ пришел к нему домой. По словам Тимура Т., тот представился сотрудником КНБ, задавал вопросы о деятельности профсоюза, в том числе о численности. Этот сотрудник заявил Тимуре, что профсоюзные лидеры подбивают рабочих на беспорядки, и интересовался у Тимура, не имеет ли председатель профсоюза какого-либо отношения к религиозному экстремизму. Тимур сообщил Хьюман Райтс Вотч, что сотрудник КНБ предупреждал о том, что не стоит никому рассказывать об этой беседе.⁵³

Уголовное преследование профсоюзных лидеров

Хьюман Райтс Вотч задокументировала отдельные случаи, когда власти на западе и юге Казахстана возбуждали уголовные дела или использовали угрозу уголовного преследования в отношении бескомпромиссных или активных лидеров независимых

⁵⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ларисой Харьковской по телефону 4 апреля 2016 г.

⁵¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Амином Елеусиновым. Актау, 17 июня 2016 г.

⁵² Интервью Хьюман Райтс Вотч с Орманом О. Актау, 17 июня 2016 г.

⁵³ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Тимуром Т. Актау, 17 июня 2016 г.

профсоюзов.⁵⁴ Власти вправе инициировать законное уголовное расследование и привлекать любого человека к ответственности за совершение предусмотренного законом преступления. Однако в соответствии с международными нормами в области трудовых отношений правительство не должно «использовать законную профсоюзную деятельность как предлог для произвольного ареста или задержания либо для уголовных обвинений».⁵⁵

В апреле 2011 г. Амин Елеусинов был избран председателем профсоюза в ТОО «Oil Construction Company» в Актау. В начале 2013 г. финансовая полиция Актау возбудила в отношении него уголовное дело по подозрению в «хищении денежных средств». Поводом послужила жалоба нескольких членов профсоюза в связи с отчетностью об использовании профсоюзных денег. Нурбек Кушакбаев, профсоюзный инспектор по технике безопасности, рассказал Хьюман Райтс Вотч, что у них «забрали все документы на проверку, четыре месяца не отдавали. Ничего не нашли, дело закрыли. Мы писали в прокуратуру, получили ответ, что состава преступления нет».⁵⁶

По прошествии двух лет, в январе 2015 г., дело в отношении Елеусинова было возобновлено. 3 февраля в офисе профсоюза был проведен обыск с участием ОМОНа, были изъяты документы и профсоюзный компьютер.⁵⁷ По состоянию на август 2016 г. документы профсоюзу еще не вернули.

⁵⁴ Эти случаи приводятся ниже. Радио Свобода сообщало также о возбуждении в 2013 г. уголовного дела о «разбазаривании средств» против актауского профсоюзного лидера Ахмета Суйирханова. Впоследствии дело было приостановлено, а сам Суйирханов ушел с поста председателя профсоюза. Хьюман Райтс Вотч не удалось независимо проверить эту информацию. См.: «Лидеры профсоюзов говорят о «давлении». Радио Азаттык, 6 октября 2015 г., <http://rus.azattyq.org/content/lidery-profsoyuzov-zhaloby-na-davlenie/27290133.html>.

⁵⁵ Комментарий по Фиджи Комитета экспертов МОТ по вопросам применения конвенций и рекомендаций (2012), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3080589. В соответствии с международными нормами в области трудовых отношений «арест и задержание, даже на короткий период, руководителей и членов профсоюза, которые осуществляют законную профсоюзную деятельность, составляют грубое нарушение принципов свободы ассоциации». См.: Freedom of Association and Collective Bargaining. General Survey, International Labour Conference, 81st Session, 1994; Report III (Part 4B), para. 31, [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1994-81-4B\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1994-81-4B).pdf).

⁵⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Нурбеком Кушакбаевым. Актау, 19 сентября 2015 г. См. также: «Лидер профсоюза в Мангистауской области жалуется на гонения». Радио Азаттык, 1 октября 2015 г., <http://rus.azattyq.org/content/eleusinov-profsoyuz-zhaloby-na-gopenia/27280566.html>.

⁵⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Нурбеком Кушакбаевым. Актау, 19 сентября 2015 г.

Расследование обратно началось примерно в одно время, когда профсоюз по результатам независимого аудита сам обратился с жалобой на своего бухгалтера с связи с мошенническим использованием профсоюзных средств.⁵⁸

Елеусинов отрицает какие-либо нарушения со своей стороны и в интервью Хьюман Райтс Вотч заявил, что считает уголовное преследование местью за его профсоюзную деятельность.⁵⁹ По словам Кушакбаева, Елеусинов по-прежнему пользуется доверием членов профсоюза:

Профсоюзные деньги – это деньги рабочих, так что если будут какие-то претензии, то они будут от рабочих, а не от прокуратуры. Но на этот раз именно прокуратура дело возобновила [в отношении Елеусинова]. Какое прокуратуре дело? Рабочие [члены профсоюза] написали заявление в местную полицию и в Генеральную прокуратуру, что никаких претензий к Елеусинову у них нет, что они в курсе профсоюзных финансов. Попросили власти закрыть дело.⁶⁰

9 апреля 2016 г. Елеусинов был переизбран председателем профсоюза на следующие пять лет.⁶¹

Один профсоюзный лидер на западе Казахстана рассказал Хьюман Райтс Вотч, что в декабре 2014 г. в отношении него и еще одного члена профсоюза было возбуждено дело о «хищении в крупном размере». В тот момент он и его коллега участвовали в примирительных процедурах по урегулированию трудового спора на их предприятии. Оба настаивают на своей невинности.

По словам профсоюзного лидера, его несколько раз вызывали на допрос, в том числе как раз в те моменты, когда он должен был заседать в примирительной комиссии, а также в ночное время.⁶² По его мнению, следователи специально пытались помешать

⁵⁸ Копия постановления о возобновлении расследования в досье Хьюман Райтс Вотч.

⁵⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Амином Елеусиновым. Актау, 17 июня 2016 г.

⁶⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Нурбеком Кушакбаевым. Актау, 17 июня 2016 г.

⁶¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Амином Елеусиновым. Актау, 17 июня 2016 г.

⁶² Интервью Хьюман Райтс Вотч (имя и место не разглашается), 18 сентября 2015 г.

ему участвовать в примирительных процедурах: «У меня встреча в акимате, и именно на это время меня вызывают к следователю».⁶³

В августе 2015 г. профсоюзному лидеру сообщили, что его дело закрыто, однако копию постановления ему так и не предъявили, несмотря на его неоднократные требования.⁶⁴

После того как Асель А. попыталась организовать профсоюз по месту ее работы в компании «А», ее уволили с работы (см. врез выше), после чего дважды пытались привлечь к уголовной ответственности по сомнительным обвинениям в «клевете». По ее мнению, это было мстью за ее профсоюзный активизм.⁶⁵

В начале 2013 г. одна из работниц компании «А» написала на Асель А. заявление, утверждая, что Асель А., используя свое служебное положение, принудила ее и ее мужа к вступлению в профсоюз. Они утверждали, что Асель А. угрозами заставила их подписать документы, содержание которых было им неизвестно. Дело рассматривалось в суде, и в мае 2013 г. Асель А. была оправдана. Она рассказала Хьюман Райтс Вотч, что работница извинилась перед ней, сказав, что руководство заставило ее написать заявления.⁶⁶

Однако в тот же день, когда Асель А. была оправдана, судья проинформировал ее, что на нее поступило еще одно заявление – от другой работницы компании «А», обвинившей Асель А. в «клевете», и что это заявление принято судом.⁶⁷

Асель А. рассказала, как компания «А» «автобусами, человек по 20 или 30» привозила свидетелей в суд для дачи показаний против нее, и она заметила, что одну из свидетелей привозили в суд на корпоративной машине.

Суд продолжался несколько месяцев, и в сентябре 2013 г. Асель А. была оправдана. Апелляционная инстанция оставила оправдательный приговор в силе. Как отметила

⁶³ Там же.

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Асель А. (место не разглашается) 25 сентября 2015 г.

⁶⁶ Там же.

⁶⁷ Там же.

Асель А., ни предполагаемая потерпевшая, ни ее адвокат не явились на апелляционные слушания.

Президент общенациональной Конфедерации независимых профсоюзов Казахстана (КНПРК) Лариса Харькова рассказала Хьюман Райтс Вотч, как шымкентская «ПетроКазастан Ойл Продактс» в декабре 2013 г. обратилась в прокуратуру с заявлением на председателя, входящего в КНПРК шымкентского профсоюза «Достойный труд» Ерлана Балтабая, обвинив его в незаконных действиях, включая «возбуждение социальной розни».⁶⁸

По словам Харьковой, прокуратура в течение нескольких месяцев проводила проверку по заявлению, однако в итоге прекратила дело за отсутствием состава преступления. «Нас вызывали в прокуратуру, но они ничего не нашли, - рассказывала Харькова. – Ни прокуратура, ни комиссия, которую прокуратура создала, - дело закрыли».⁶⁹

В Жезказгане в центральной части Казахстана рабочий активист Досым Д. из горнодобывающей компании «Б» рассказал Хьюман Райтс Вотч, как местные власти в 2014 г. преследовали его за его активизм: «Я поддержал строителей через видеообращение в интернете... Компания, которая четыре месяца не платила рабочим, хотела возбудить уголовного дело против меня через прокуратуру».

По словам Досыма Д., после появления в сети его обращения с призывом к компании погасить задолженность по зарплате «ко мне в дверь постучались правоохранители с повесткой на следующее утро. Это было уже где-то одиннадцать, я уже спать собирался».⁷⁰ В полиции, как он говорит, ему показали уже открытое дело:

Что меня удивило, что полицейские были из этого – по борьбе с экстремизмом. Покажите мне, где в моих действиях экстремизм!
Сказали, что я должен написать объяснительное. «На каком

⁶⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ларисой Харьковой. Алматы, 28 октября 2014 г. См. также: «Классовый конфликт: буржуазия против пролетариата». Радиоточка, 27 декабря 2013 г., <https://radiotochka.kz/1436-.html>.

⁶⁹ Skype-интервью Хьюман Райтс Вотч с Ларисой Харьковой 19 августа 2016 г.

⁷⁰ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Досымом Д. Жезказган, 2 ноября 2014 г.

основании, спрашиваю, - за то, что я ребятам помог [которым не платили]?» Я отказался.⁷¹

В итоге официального обвинения Досыму Д. так и не предъявили. «Я считаю, что это запугивание», - заявил он Хьюман Райтс Вотч.

Ограничительный новый закон о профсоюзах

По статье 14 нового закона [о профсоюзах], если мы не вступаем в отраслевой профсоюз, органы прокуратура могут нас уничтожить. Где добровольность? Где самостоятельность? [Они] не предусмотрены в законе о профсоюзах.⁷²

Принятый в июне 2014 г. новый закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах» вводит серьезные ограничения на свободу ассоциации и право работников на организацию.⁷³ Закон предусматривает усложненный двухступенчатый порядок регистрации, который приводит к тому, что некоторым локальным профсоюзам не удастся пройти перерегистрацию вообще или пройти ее с большим запозданием, либо они получают отказ в перерегистрации по надуманным основаниям. Закон также обязывает локальные профсоюзы входить в отраслевые объединения, что подрывает их право на свободное определение своей структуры. Несмотря на то, что в новом законе сохранен ряд важных положений, в том числе в части невмешательства в создание профсоюзов и запрета дискриминации, он в целом, как показано ниже, не соответствует международным стандартам в области трудовых отношений и прав человека.

Министерство здравоохранения и социального развития (в то время – Министерство труда и социальной защиты) Казахстана публично заявляло, что закон о профсоюзах принимался с целью совершенствования регламентации отношений между работниками и работодателями и модернизации профсоюзов в стране.⁷⁴ В поддержку

⁷¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Досымом Д. Жезказган, 23 сентября 2015 г.

⁷² Интервью Хьюман Райтс Вотч с Владимиром Курочкиным. Алматы, 15 апреля 2015 г.

⁷³ Вступил в силу 11 июля 2014 г.

⁷⁴ См. официальный пресс-релиз к Закону Республики Казахстан «О профессиональных союзах» от 27 июня 2014 г., на сайте Минздравсоцразвития (опубликован 4 июля 2014 г.), <http://pda.mzsr.gov.kz/ru/node/310420>: «Принцип

этого закона выступила и Федерация профсоюзов Республики Казахстан (ФПРК) – крупнейшее национальное профсоюзное объединение. По словам председателя ФПРК Абельгази Кусаинова, «новая законодательная база по-новому выстраивает работу профсоюзов и делает их сильнее».⁷⁵

Еще до его принятия, закон стал объектом единодушной критики со стороны национальных и международных профсоюзов и международных органов.⁷⁶ Лидеры независимых профсоюзов в Казахстане выступали против его принятия и призывали президента Нурсултана Назарбаева наложить вето на законопроект.⁷⁷ Как заметил председатель одного из алматинских профсоюзов:

Я выступал против этого закона, потому что они пытаются создавать профсоюзы сверху. Моя позиция – создание профсоюзов должно идти снизу вверх, потому что основа любого профсоюза – это его члены.⁷⁸

Комитет экспертов МОТ по вопросам применения стандартов два года подряд, в 2015 и 2016 гг., рекомендовал Казахстану принять меры «по приведению положений Закона «О профессиональных союзах» 2014 г. в соответствие с Конвенцией».⁷⁹ МИД Казахстана в письме Хьюман Райтс Вотч в октябре 2016 г. отмечал, что Комитет МОТ по применению стандартов «предложил Правительству Республики Казахстан ряд

ассоциированного членства позволит всем профсоюзам: системно участвовать в процессе формирования программы действий на всех уровнях социального партнерства; принимать участие в принятии решений по ключевым вопросам, затрагивающих трудовые и социально-экономические права и интересы граждан на консолидированной основе; выстроить вертикальную обратную связь работников с руководящими органами профсоюзов и их объединений».

⁷⁵ «Модернизация профессиональных союзов». Казахстанская правда, 16 июля 2014 г., <http://www.kazpravda.kz/interviews/view/modernizatsiya-professionalnih-souzov>.

⁷⁶ «МКП критикует проект Закона Казахстана “О профсоюзах”». Конфедерация труда России, 17 февраля 2014 г., <http://www.ktr.su/content/news/detail.php?ID=1713>. См. Также: IUF, “Two years after Zhanaozen, government of Kazakhstan plans law to bring unions under full state control,” December 18, 2013, <http://www.iuf.org/w/?q=node/3031>.

⁷⁷ «Наложить вето на проект закона “О профсоюзах” просят президента Казахстана независимые профсоюзы». Радиоточка, 19 июня 2014 г., <http://radiotochka.kz/2868-.html>.

⁷⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Владимиром Курочкиным. Алматы, 15 апреля 2015 г.

⁷⁹ См., в частности: Conference Committee on the Application of Standards, Extracts from the Record of Proceedings, One Hundred and Fourth Session, Geneva, 2015, point 140, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_412826.pdf; Walton Pantland, “Kazakhstan: legal shackles on workers’ movement challenged,” Union Solidarity International, June 23, 2015, <https://usilive.org/kazakhstan-legal-shackles-on-workers-movement-challenged>; Хью Уильямсон. Казахстан под огнем критики из-за положения работников. 9 июня 2016 г., <https://www.hrw.org/ru/news/2016/06/09/291044>.

замечаний относительно выполнения положений Конвенции 87, касающихся аспектов государственного регулирования деятельности в Казахстане профсоюзов и объединений работников», и что «Правительство Казахстана намерено учесть замечания Комитета МОТ». ⁸⁰ Подробностей в письме не приводилось, на момент подготовки этого доклада Казахстаном не были внесены изменения в закон о профсоюзах для приведение его в соответствие со стандартами МОТ и другими международными стандартами.

Закон о профсоюзах РК предусматривает трехуровневую структуру: национальные (республиканские) профсоюзные объединения на высшем уровне, отраслевые на нижнем уровне, и локальные профсоюзы на уровне компании (см. врез ниже). Локальные профсоюзы представляют работников, занятых на одном или нескольких предприятиях одной отрасли. Отраслевые профсоюзы представляют работников, занятых в той же отрасли, где национальные профсоюзы представляют работников на республиканском уровне, и состоят из отраслевых профсоюзов. В территориальные объединения профсоюзов входят отраслевые или локальные профсоюзы соответствующего региона. Существуют также первичные организации, которые создаются группой работников предприятия от трех человек, однако они не имеют статуса юридического лица.

Структура профсоюзов в Казахстане

Республиканское объединение профсоюзов. Представляет работников и членские организации на общенациональном уровне, в том числе в социальном партнерстве с правительством. Состоит из отраслевых профсоюзов с собственными членскими или первичными организациями на территории более половины областей (всего в Казахстане 14 областей), городов Алматы и Астана.

Отраслевые профсоюзы. Представляют работников той или иной отрасли, в том числе в социальном партнерстве на отраслевом уровне. Должны объединять не менее половины работников отрасли и смежных отраслей или иметь структурные подразделения, членские организации (первичные организации, локальные

⁸⁰ Письмо Хьюман Райтс Вотч за подписью и.о. исполнительного секретаря МИД РК Ж.Омарова 19 октября 2016 г.

профсоюзы) на территории более половины областей, городов Алматы и Астана. Закон обязывает отраслевой профсоюз входить в республиканское профсоюзное объединение в статусе членской организации и не предусматривает его самостоятельного существования.

Локальные профсоюзы. Создаются работниками одного или нескольких предприятий смежного профиля. Имеют право заключать коллективные договоры с работодателем. Членский состав – от 10 до нескольких тысяч работников. По закону входят в состав отраслевых профсоюзов в качестве членских организаций и не могут существовать самостоятельно.

Первичная профсоюзная организация. Состоит не менее чем из трех человек одного предприятия и является структурным подразделением локального или отраслевого профсоюза без образования юридического лица.

Территориальные объединения профсоюзов. Представляют работников и членские организации на региональном уровне, в том числе в социальном партнерстве с региональными властями. Обязаны входить в соответствующее вышестоящее территориальное профсоюзное объединение.

Обременительные требования к регистрации и обязательному вхождению в вышестоящий профсоюз

В соответствии с новым законом профсоюз должен пройти обременительную двухступенчатую процедуру регистрации. Для его создания группа не менее чем из 10 человек должна провести учредительное собрание, принять устав и сформировать профсоюзные органы.⁸¹ Профсоюз становится юридическим лицом после регистрации в Министерстве юстиции. В случае получения регистрации он должен в течение полугода подтвердить свой статус, представив сведения о численности членов и членстве в вышестоящем профсоюзе.⁸² Если профсоюз не подтверждает свой статус в течении шести месяцев, он остается в неопределённости, и Минюст может предпринять шаги по лишению регистрации.⁸³

⁸¹ Закон РК «О профессиональных союзах», статья 8.

⁸² Там же, статья 10, п. 2.

⁸³ Там же, статья 10, п. 3.

Требование об обязательном вхождении в вышестоящем профсоюзе не оставляет локальным и отраслевым профсоюзам возможности независимого существования, что серьезно ущемляет их право свободно определять свою организационную структуру. Закон также создает обременительные препятствия для создания отраслевых и республиканских профсоюзов, вводя для них жесткие требования по территориальному охвату членских или первичных организаций.

В нынешнем виде казахстанский закон о профсоюзах противоречит принципу свободы ассоциации, закрепленному в конвенциях МОТ №№ 87 и 98, а также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах.⁸⁴ МОТ неоднократно выражала озабоченность в связи с нормами закона о регистрации и обязательном членстве в вышестоящих организациях, в том числе накануне принятия закона – в Меморандуме о технических замечаниях 2013 г.⁸⁵

В замечаниях 2013 г. к тогда еще законопроекту МОТ отмечала, что требования о подтверждении статуса профсоюза «вводят профсоюзную монополию на секторальном [отраслевом] уровне, в силу которой большинство работников данного сектора обязаны входить в одну организацию, и могут «в дальнейшем приводить к де-факто монополии одного профсоюза на уровне предприятия».⁸⁶ МОТ рекомендовала изменить соответствующую статью закона, с тем чтобы «гарантировать право работников на создание и вхождение в организации по их собственному выбору».⁸⁷

Комитет экспертов МОТ по вопросам применения конвенций и рекомендаций в своих замечаниях 2015 г. вновь обозначил эти озабоченности относительно обременительного порядка регистрации и обязательного членства в вышестоящем профсоюзе, отметив, «требование к избыточно высоким порогам [численности] и необходимость создания вышестоящей организации (например, отраслевого

⁸⁴ Конвенция МОТ № 87 устанавливает, что законодательство не должно «неоправданно затрагивать организационную структуру и состав профсоюзов». ILO Freedom of Association and Collective Bargaining Training Sheet (в досье Хьюман Райтс Вотч).

⁸⁵ Меморандум о технических замечаниях по проекту закона о профсоюзах Республики Казахстан от июня 2013 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

⁸⁶ Там же.

⁸⁷ Там же.

профсоюза), которые противоречат статье 5 Конвенции [МОТ № 87]», а также «обязательное вхождение отраслевых, территориальных и локальных профсоюзов в республиканское профсоюзное объединение в течение шести месяцев после регистрации». ⁸⁸ Комитет настоятельно призвал «Правительство принять необходимые меры для соответствующего изменения вышеупомянутых законодательных положений». ⁸⁹

Спецдокладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации высказывал аналогичные озабоченности и рекомендовал правительству «пересмотреть новый закон о профессиональных союзах с целью привести его в соответствие с международными стандартами, как это было особо отмечено Международной организацией труда в ее меморандуме о технических замечаниях по проекту закона о профсоюзах Республики Казахстан». ⁹⁰

Некоторые лидеры независимых профсоюзов отмечали, что у них не было реального выбора в вопросе о вхождении в вышестоящий профсоюз, поскольку в то время, когда им нужно было проходить перерегистрацию – в течение года после вступления в силу нового закона о профсоюзах, - единственным реальным вариантом было вхождение в Федерацию профсоюзов Казахстана (ФПРК). ⁹¹

Инспектор по технике безопасности локального профсоюза на западе Казахстана Нурбек Кушакбаев выражал обеспокоенность в связи с возможной утратой профсоюзом способности принимать самостоятельные решения из-за требования об обязательном вхождении в вышестоящий профсоюз. Он объяснял Хьюман Райтс Вотч: «Остальные профсоюзы [в Мангистауской области] все входят в Федерацию [профсоюзов Казахстана]... Локальные профсоюзы обязаны исполнять решения [отраслевых] профсоюзов. Это написано в уставе. И в законе то же самое говорится». ⁹²

⁸⁸ CEACR, Observation (2015), Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), Kazakhstan (Ratification: 2000), 105th ILC session (2016), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3253690,103542,Kazakhstan,2015.

⁸⁹ Там же.

⁹⁰ Доклад специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации Майны Киан. Добавление. Миссия в Казахстан. 16 июня 2015 г., A/HRC/29/25/Add.2, п. 34.

⁹¹ Конфедерация независимых профсоюзов Казахстана была зарегистрирована только в феврале 2016 г., а третье национальное профсоюзное объединение имеет отраслевые профсоюзы не по всем отраслям.

⁹² Интервью Хьюман Райтс Вотч с Нурбеком Кушакбаевым. Актау, 19 сентября 2015 г.

Иван Булгаков, возглавляющий профсоюз «Защита труда», описывал положение в онлайн интервью, в котором они оказались в связи с принятием нового закона:

Единственное объединение, куда я могу с товарищами войти, - это областной совет профсоюзов при ФПРК. Но из него мы в свое время ушли, потому что он абсолютно не работал. Снова возвращаться мы не хотим. Получается заколдованный круг. Нас [власти] сейчас закроют, и мы работать не будем, и даже если снова войдем в облсовпроф, опять работать не будем, так как будем под контролем. Никакой альтернативы!⁹³

Хьюман Райтс Вотч также задокументировала случай, когда локальный профсоюз попытался войти в вышестоящий отраслевой, но получил отказ.

Владимир Курочкин в 2015 г. возглавлял алматинский профсоюз работников культуры и спорта «Руханият». Профсоюз в соответствии с новым законом должен был перерегистрироваться как локальный того же профиля. Курочкин рассказал Хьюман Райтс Вотч, что логичным вариантом для них было войти в отраслевой профсоюз работников культуры и спорта, однако там в 2014 г. отказались принять «Руханият», поскольку их устав не предусматривал членства локальных профсоюзов.⁹⁴

После этого «Руханият» попытался войти в отраслевой профсоюз работников науки и образования, однако тот не смог в установленный законом шестимесячный срок подтвердить свой отраслевой статус, и «Руханият» вновь оказался без членства вышестоящего профсоюза. В феврале 2016 г. профсоюзу «Руханият» наконец удалось стать членской организацией отраслевого профсоюза – работников бюджетных организаций.⁹⁵

Затягивание и отказ в регистрации

⁹³ «В Казахстане через суды намерены закрыть все независимые профсоюзы». KlassProf.org, 30 июня 2015 г., <http://www.klassprof.org/news/248-v-kazahstane-cherez-sudy-namereny-zakryt-vse-nezavisimye-profsoyuzy.html>.

⁹⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Владимиром Курочкиным. Алматы, 15 апреля 2015 г.

⁹⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Владимиром Курочкиным по телефону 8 ноября 2016 г.

После вступления в 2014 г. в силу нового закона о профсоюзах некоторые зарегистрированные профсоюзы сталкивались с задержками и отказами в перерегистрации. В интервью Хьюман Райтс Вотч лидеры независимых профсоюзов рассказывали о проблемах, с которыми они сталкивались, когда пытались исполнить новые обременительные требования, а также о том, как чиновники тем или иным образом затягивали процесс или отказывали в перерегистрации, несмотря на добросовестные усилия профсоюзов соблюсти все положения нового закона.

Существующим профсоюзам был дан год с момента вступления закона в силу, чтобы пройти перерегистрацию в органах юстиции, - до 11 июля 2015 г.⁹⁶ С учетом того, что отраслевым и республиканским объединениям пришлось приводить свои уставы в соответствие с новым законом, а иногда и проводить реорганизацию для соответствия критериям по числу членов и территориальному охвату, они просили Министерство юстиции продлить отведенный на перерегистрацию срок. Однако эта просьба была оставлена без удовлетворения.

Конфедерация свободных профсоюзов Казахстана (КСПК), независимое республиканское профсоюзное объединение, не смогло выполнить условия по членскому составу и территориальному охвату, несмотря на усилия выполнить требования к перерегистрации, и в силу этого получило отказ. Как рассказывала Хьюман Райтс Вотч президент КСПК Лариса Харькова, практически ни одному из отраслевых профсоюзов, которые хотели или могли бы хотеть войти в КСПК, не удалось перерегистрироваться в отведенный годичный срок.⁹⁷

Первый отказ в перерегистрации КСПК получила 25 мая 2015 г. на том основании, что представленный пакет документов не соответствовал требованиям Гражданского кодекса, закона «О некоммерческих организациях» и закона «О профессиональных союзах». В частности, Минюст указал на то, что название КСПК полностью или существенно совпадает с названием другого юридического лица (противоречит Гражданскому кодексу), что не в полном объеме указана компетенция высшего органа

⁹⁶ Закон РК «О профессиональных союзах», статья 33.

⁹⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ларисой Харьковской по телефону 6 апреля 2016 г. См. также: «Заместитель министра юстиции Казахстана де-факто закрыл независимые профсоюзы Казахстана». Радиоточка, 29 октября 2015 г., <http://radiotochka.kz/17706-zamestitel-ministra-yusticii-kazahstana-de-fakto-zakryl-nezavisimye-profsoyuzy-kazahstana.html>.

(противоречит закону «О некоммерческих организациях»), а также что в уставе не прописан порядок уплаты членских взносов и информирования членов профсоюза о поступлении и расходовании денег (требование закона «О профессиональных союзах»).⁹⁸ В отказе также указывалось, что КСПК необходимо конкретизировать порядок создания различных органов работников в структуре объединения.

КСПК устранила замечания Минюста и 8 июня 2015 г. вновь подала заявку на перерегистрацию. На этот раз Минюст отказал на том основании, что объединение не подтвердило наличие отраслевых членских организаций более чем в половине областей Казахстана, городах республиканского значения и столице, хотя на это по закону отводится полгода после регистрации.⁹⁹ КСПК попробовала в третий раз, но Минюст снова отказал 21 июля.¹⁰⁰ Поскольку отведенный на перерегистрацию годичный срок истек 11 июля, а к этому времени несколько входящих в КСПК отраслевых профсоюзов аналогичным образом не смогли перерегистрироваться; КСПК больше не могла удовлетворить требованиям закона о профсоюзах и осталась без регистрации.

Международная конфедерация профсоюзов (МКП), куда входит КСПК, в своем заявлении отметила: «Отказ зарегистрировать КСПК на основании ряда моментов, касающихся устава организации, показал, как законодательство может быть использовано для того, чтобы осложнить получение профсоюзами правового статуса, и пришелся на период, когда отношение правительства к профсоюзам становилось все более ограничительным».¹⁰¹

Столкнувшись с невозможностью пройти перерегистрацию, КСПК приняла решение регистрироваться с чистого листа. В феврале 2016 г. Минюст наконец зарегистрировал КСПК как новое юридическое лицо с новым названием – Конфедерация независимых профсоюзов Республики Казахстана (КНПРК).

⁹⁸ Закон РК «О профессиональных союзах», статья 9, п. 1, подпункты 8-9; Гражданский кодекс РК, статья 38, п. 2; Закон РК «О некоммерческих организациях», статья 39. Копия приказа Минюста № 93 в досье Хьюман Райтс Вотч. См. также пресс-релиз КНПРК «Независимые профсоюзы Казахстана под угрозой», размещенный 14 июля 2015 г. на: https://bureau.kz/novosti/iz_drugikh_istochnikov/nezavisimye_profsoyuzy_kazakhstan_a_pod_ugrozoi_/.

⁹⁹ Копия отказа в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁰⁰ В третий раз КСПК было отказано в регистрации на том основании, что она не представила документов, подтверждающих членские организации более чем в половине областей, городов республиканского значения и столицы (копия приказа в досье Хьюман Райтс Вотч).

¹⁰¹ ITUC, “Independent Union Denied Registration,” May 25, 2015, <http://survey.ituc-csi.org/Kazakhstan.html#tabs-3>.

Лариса Харьковская, президент теперь уже КНПРК, в июне 2016 г. говорила Хьюман Райтс Вотч, что не уверена в том, что КНПРК сможет подтвердить свой республиканский статус по критериям членского состава и территориального охвата: «Это так трудно. Зарегистрировать конфедерацию – уже само по себе долго ..., но получение регистрации – это еще не все. Нужно подтвердить статус. А чтобы подтвердить статус, нужно выстроить эту огромную структуру. Чего ради? Для кого?»¹⁰² Она продолжила:

Если создается профсоюз, он должен выполнять свою роль, свои задачи, должен работать в соответствии со своей программой ..., но нет, процесс регистрации продолжается, в результате мы стоим на месте. Мы не можем делать ту работу, которую наши членские организации ждут от нас, потому что немереные время и деньги уходят на регистрацию этой структуры.¹⁰³

На момент сдачи доклада в печать КНПРК еще не подтвердила свой статус.

С аналогичными проблемами при перерегистрации столкнулся входящий в КНПРК локальный профсоюз нефтяников «Достойный труд» в Шымкенте на юге страны. Его председатель Ерлан Балтабай рассказал Хьюман Райтс Вотч, что он несколько раз пытался перерегистрировать свой профсоюз в качестве местного профсоюза, но безуспешно, отчасти было вызвано задержками со стороны Минюста.

В одном случае, его профсоюзу отказали, поскольку центр обслуживания населения, который должен был направить их в Минюст, неправильно зарегистрировал дело: «Это их вина, но, документы нам вернули. Тянули время, потом через 15 дней говорят, оказывается, [в центре] неправильно зарегистрировали, вам нужно заново подавать!»¹⁰⁴ В другой раз Минюст вернул документы, сославшись на нестыковки в юридическом адресе. Профсоюз исправил недочет, однако, когда профсоюз попытался снова, получил отказ, поскольку к тому времени истек отведенный на

¹⁰² Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ларисой Харьковской по телефону 20 июня 2016 г.

¹⁰³ Skype-интервью Хьюман Райтс Вотч с Ларисой Харьковской 19 августа 2016 г.

¹⁰⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ерланом Балтабаем. Шымкент, 25 сентября 2015 г.

перерегистрацию годичный срок.¹⁰⁵ Наконец, в декабре 2015 г., профсоюз получил новую регистрацию в Минюсте под названием «Локальный профсоюз работников нефтегазовой промышленности «Достойный труд».¹⁰⁶

Нурбек Кушакбаев из локального профсоюза в ТОО «Oil Construction Company» на западе Казахстана, который планирует войти в КНПРК, рассказал Хьюман Райтс Вотч, что его профсоюз начал процесс перерегистрации в июне 2015 г, но получил отказ в связи с истечением годичного срока:

24 июня мы подали документы на перерегистрацию, а 9 июля нам ответили, что наша [заявка] не отвечает требованиям законодательства... Явно тянули, а потом – отказ. Мы подали наши документы [снова] 11 июля. Сказали, что с заявкой все в порядке, но только мы срок пропустили.¹⁰⁷

В октябре 2015 г. этот профсоюз оспорил отказ в суде, однако суд поддержал позицию Минюста, и апелляция оставила решение в силе.¹⁰⁸

Не имея возможности пройти перерегистрацию, этот профсоюз в 2015 г. начал процедуру регистрации нового юридического лица. По словам его председателя Амина Елеусинова и Нурбека Кушакбаева, за год они восемь раз пытались зарегистрироваться, но каждый раз в Минюсте находили новый повод для отказа.¹⁰⁹

Некоторые основания для отказа в регистрации представляются произвольными, а в ряде случаев выглядят простой отговоркой. Некоторые причины отказа указывали на незначительные несоответствия в текстах на казахском и русском языках; на использование слова «конференция» вместо «совет» или «конгресс»; а также в пакете документов упоминалось намерение локального профсоюза войти в одно из международных профсоюзных объединений (в законе о профсоюзах это прямо не

¹⁰⁵ Копия отказа в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁰⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ерланом Балтабаем по телефону 7 ноября 2016 г.

¹⁰⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Нурбеком Кушакбаевым. Актау, 19 сентября 2015 г. Копия отказа в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁰⁸ Копии искового заявления профсоюза и судебных решений в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁰⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Амином Елеусиновым и Нурбеком Кушакбаевым. Актау, 1 июня 2016 г.

разрешено, но и не запрещено). В отказе от 29 апреля 2016 г. Минюст ссылается, среди прочего, на использование в документах краткой формы «профсоюз» вместо «профессиональный союз».¹¹⁰

В интервью Хьюман Райтс Вотч Амин Елеусинов утверждал, что Минюст регистрировал другие профсоюзы, которые пользовались тем же типовым уставом, что и его профсоюз, но в его случае Минюст отказ ему в регистрации:

Все профсоюзы, которые прошли регистрацию – они прошли с теми же типовыми документами, которые и мы подавали, ... а теперь, с теми же документами, [Минюст] нас не пропускает. Вместо этого находят «ошибки».¹¹¹

Власти также отказали работникам, которые впервые решили создать профсоюз. В конце 2014 г. инициативная группа горняков в Жезказгане запустила процесс регистрации профсоюза. В соответствии с действующим законодательством 10 человек провели учредительную конференцию, с привлечением юристов подготовили устав и подали заявку на регистрацию локального профсоюза работников горнорудной, угольной и металлургической промышленности “Жезказган”. Минюст трижды в феврале – марте 2015 г. отказывал этому профсоюзу в регистрации по техническим основаниям, в том числе, что профсоюз указал намерение создавать филиалы (не предусмотрено, но и не запрещено законом о профсоюзах), а также с тем, что у одного из членов инициативной группы оказалась просроченная задолженность.¹¹²

Как рассказал Хьюман Райтс Вотч Андрей Пригорь, участвовавший в процессе создания этого профсоюза, после неоднократных попыток зарегистрироваться рабочие пришли к выводу о бесперспективности дальнейших усилий вне зависимости от любых изменений, которые они внесут в учредительные документы.¹¹³

¹¹⁰ Копия отказа в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹¹¹ Интервью Хьюман райтс Вотч с Амином Елеусиновым. Актау, 17 июня 2016 г.

¹¹² Интервью Хьюман Райтс Вотч с Досымом Д. Жезказган, 23 сентября 2015 г. Копии отказов в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹¹³ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Андреем Пригорем. Кокшетау, 28 апреля 2015 г.

Журналист Людмила Экзархова сообщала, как на протяжении больше четырех лет начиная с 2011 г. они с коллегами пытались 12 раз зарегистрировать профсоюз журналистов и работников СМИ.¹¹⁴ По замечаниям Минюста им пришлось неоднократно вносить изменения в устав, трижды менять название профсоюза и корректировать список учредителей.¹¹⁵ В интервью Хьюман Райтс Вотч Экзархова рассказывала:

В Казахстане никакая организация не может работать без государственной регистрации – последние три года за это уже уголовная ответственность. Все это время [пока продолжались попытки зарегистрировать профсоюз] мы не могли начать работать, учить журналистов, проводить семинары или защищать их трудовые права.¹¹⁶

После многолетних усилий, затянувшихся до появления нового закона о профсоюзах, Минюст 11 декабря 2015 г. наконец зарегистрировал ОО «Отраслевой профессиональный союз работников масс-медиа, телекоммуникаций».¹¹⁷ Однако к моменту выхода этого доклада профсоюзу не удалось подтвердить свой отраслевой статус. Более того, в середине октября 2016 г. Экзархова получила письмо из Департамента государственных доходов Алматы, в котором «руководителям профсоюзов, которые своевременно не зарегистрировались, предлагалось определить дальнейшие действия по прекращению регистрации или ликвидации».¹¹⁸

Как участник Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Казахстан взял на себя обязательство «принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер». Признаваемые в Пакте права включают право создавать профсоюзы и вступать в них. Вместо этого

¹¹⁴ «Профсоюз работников масс-медиа зарегистрирован в Казахстане». Радиоточка, 23 декабря 2015 г., <http://radiotochka.kz/19706-profsoyuz-rabotnikov-mass-media-zaregistririvan-v-kazahstane.html>.

¹¹⁵ Там же.

¹¹⁶ Skype-интервью Хьюман Райтс Вотч с Людмилой Экзарховой 17 августа 2016 г.

¹¹⁷ Там же.

¹¹⁸ Копия в досье Хьюман Райтс Вотч.

новый закон о профсоюзах используется правительством как фильтр, с помощью которого блокируется регистрация некоторых профсоюзов. Он должен быть скорректирован в качестве первого шага в сторону обеспечения соблюдения международных обязательств в области свободы ассоциации.

Ограничение круга лиц, имеющих право создавать профсоюзы и вступать в них

Вопреки международным нормам законодательство Казахстана прямо запрещает создавать профсоюзы определенным категориям работников, включая судей, пожарных, работников уголовно-исполнительной системы, сотрудников полиции и прокурорских работников.¹¹⁹

Определенные ограничения права работников на организацию действительно допускаются, однако международные нормы в области трудовых отношений и прав человека предполагают, что любые ограничения должны трактоваться узко и не должны посягать на существо права на организацию.¹²⁰ МОТ неоднократно, в том числе на Международных конференциях труда 2015 и 2016 гг., а также в замечаниях Комитета экспертов по вопросам применения конвенций и рекомендаций призвала Казахстан скорректировать законодательство, с тем чтобы предоставить право вступать в профсоюзы судьям, пожарным и работникам уголовно-исполнительной системы.¹²¹

¹¹⁹ 19 декабря 1996 г. было создано общественное объединение «Союз судей Казахстана», однако оно не является зарегистрированным профсоюзом и, соответственно, не имеет должного правового статуса и не может, например, вести коллективные переговоры или объявлять забастовку.

¹²⁰ В соответствии со статьей 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах государства-участники обязуются обеспечить «право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации». Статья 2 Конвенции МОТ № 87 признает за работниками право «создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних»,

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_co87_ru.htm.

¹²¹ CEACR, Observation (2014), Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), Kazakhstan (Ratification: 2000), 104th ILC session (2015), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3192111. В своем Меморандуме о технических замечаниях по проекту закона о профсоюзах Республики Казахстан от июня 2013 г. МОТ указывала, что единственным допустимым исключением из сферы применения Конвенции № 87 могут быть полицейские о военнослужащие.

Ограничения на сотрудничество с международными профсоюзными объединениями

Международные нормы о правах человека признают за профсоюзами право входить в международные профсоюзные объединения по собственному выбору. Это право признается и в новом казахстанском законе о профсоюзах. При этом, в то время как республиканские профсоюзные объединения Казахстана являются полноправными или ассоциированными членами Международной конфедерации труда, законодательство не позволяет казахстанским профсоюзам получать какую-либо финансовую помощь от международных объединений.¹²² Деятельность международных объединений на территории Казахстана запрещена Конституцией и законодательством об общественных объединениях.¹²³

Комитет экспертов МОТ по вопросам применения конвенций и рекомендаций в своих замечаниях по Казахстану неоднократно отмечал, что:

законодательство, запрещающее национальному профсоюзу принимать финансовую помощь от международной организации работников, в которую входит этот профсоюз, посягает на принципы, касающиеся права на вхождение в международные организации работников, [а также что] все национальные организации работников и работодателей должны иметь право на получение финансовой помощи от международных организаций работников и работодателей соответственно, вне зависимости от того входят ли они или нет в последние.¹²⁴

Казахстан также подвергался критике на Международных конференциях труда в июне 2015 г. и июне 2016 г. в связи с запретом зарубежного финансирования профсоюзов.

¹²² Конституция РК, статья 5, п. 4.

¹²³ Там же.

¹²⁴ CEACR, Observation (2014), Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), Kazakhstan (Ratification: 2000), 104th ILC session (2015), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3192111.

III. Ограничение права на коллективные переговоры и права на забастовку

Новый трудовой кодекс

Новый трудовой кодекс Казахстана ущемляет права работников на ведение коллективных переговоров и ограничивает право на забастовку в том виде, как оно гарантировано международными нормами о правах человека. Он был принят в ноябре 2015 г. и привел к ослаблению позиций профсоюзов на переговорах с работодателями.¹²⁵

В то время как правительство утверждает, что новый кодекс принимался с целью «сохранить оптимальное равновесие между социальной защитой, справедливостью с одной стороны, и экономической эффективностью - с другой», один из профильных юристов считает, что преимущественный выигрыш от его принятия получают работодатели: «Заявленная цель кодекса – это либерализация трудовых отношений, то есть расширение прав и свобод, но преимущественно – только для работодателей».¹²⁶

Правительство также утверждает, что кодекс был разработан из необходимости «четко определить границы государственного вмешательства в трудовые отношения»,¹²⁷ однако сами работники и юрист по трудовому праву в интервью Хьюман Райтс Вотч высказывали опасения, что, сокращая уровень социально-экономических гарантий со стороны государства, позиция работников по отношению к работодателям ослабевает.¹²⁸

¹²⁵ Разработка нового трудового кодекса началась в соответствии с п. 83 объявленного президентом Нурсултаном Назарбаевым в мае 2015 г. Плана нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Президента. См.: http://strategy2050.kz/ru/page/message_text2014.

¹²⁶ «Новый проект трудового кодекса обеспечит защиту интересов работников, уверяют в профильном министерстве». Власть, 27 августа 2015 г., <https://vlast.kz/obsshestvo/12736-novyy-proekt-trudovogo-kodeksa-obespecit-zasitu-interesov-rabotnikov-uveraut-v-profilnom-ministerstve.html>; интервью и электронная переписка Хьюман Райтс Вотч со Светланой Каторчей.

¹²⁷ Там же.

¹²⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Николаем Н. (Кокшетау, 20 сентября 2015 г.) и Светланой Каторчей (Алматы, 29 апреля 2016 г.).

Значительный объем замечаний и предложений по проекту нового трудового кодекса внесли казахстанские профсоюзы, включая крупнейшее национальное объединение – Федерацию профсоюзов Казахстана (ФПРК), в также Международная организация труда, у которой правительство запросило экспертную оценку законопроекта.¹²⁹ ФПРК в одном из своих пресс-релизов заявила, что «принципы и нормы проекта нового Трудового кодекса усиливают позиции работодателя в ущерб правам работника».¹³⁰

Процедуры коллективных переговоров остаются для работников избыточно обременительными и требуют прохождения длительных примирительных процедур с работодателем до того, как работники смогут реализовать свое конституционное и охраняемое международными нормами право на забастовку.¹³¹ В сентябре 2015 г. МОТ с своих технических замечаниях по проекту нового трудового кодекса отмечала, что предлагаемые изменения процедур коллективного трудового спора «еще больше ограничивают права работников предъявлять работодателям требования, связанные с применением трудового законодательства или с применением или исполнением положений коллективного договора».¹³² Новой трудовой кодекс четко не прописывает те отрасли экономики, где забастовки запрещены.

Спецдокладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и о праве на ассоциацию также выражал озабоченность, по мнению которого «правовые рамки, регламентирующие проведение забастовок, в большей степени направлены на их ограничение, чем на содействие осуществлению права на свободу ассоциации».¹³³

В новом трудовом кодексе отсутствует упоминание об обязанности работодателя «обеспечивать условия, необходимые для разработки и заключения коллективного договора».¹³⁴ Одновременно предприятию даны широкие дискреционные полномочия

¹²⁹ См., например: «Профсоюзы – за сохранение прав работника!». ФПРК, 23 июля 2015 г., <http://www.fprk.kz/ru/node/992>; «Трудовой Кодекс должен защищать права». ФПРК, 7 сентября 2015 г., <http://www.fprk.kz/ru/node/1143>.

¹³⁰ «Профсоюзы – за сохранение прав работника!». ФПРК, 23 июля 2015 г., <http://www.fprk.kz/ru/node/992>.

¹³¹ Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. № 414-V ЗРК, глава 16.

¹³² Меморандум о технических замечаниях по проекту Трудового кодекса Республики Казахстан от сентября 2015 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹³³ Доклад специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации Майны Киани. Добавление. Миссия в Казахстан. 16 июня 2015 г., A/HRC/29/25/Add.2, п. 36.

¹³⁴ Там же, статья 156.

по увольнению работников без предупреждения или без достаточных оснований.¹³⁵ Это вызывает опасения, что члены профсоюза могут под угрозой потери работы принуждаться к молчанию. Как заметил профсоюзный лидер Николай Н.: «С новым трудовым кодексом мы больше всего боимся потери работы. В рабов превратимся. [Работодатели] скажут: ‘Хотите работать – сидите и помалкивайте’».¹³⁶ Другой профсоюзный лидер, с запада Казахстана, добавил: «Если примут новый трудовой кодекс, то профсоюзы никому не смогут помочь. Каждый будет ходить под страхом увольнения – никто не пикнет».¹³⁷

В сентябре 2015 г. МОТ в своих технических замечаниях по проекту нового трудового кодекса изложила конкретные рекомендации по ряду терминологических определений, некоторые из них не были учтены правительством.¹³⁸ Например, МОТ предложила включить определения «коллективных переговоров» и «дискриминации» и скорректировать определение «коллективного договора» для приведения их в соответствие с международными нормами в области трудовых отношений.¹³⁹ МОТ также выразила обеспокоенность о сокращении ряда прав представителям работников.¹⁴⁰

Коллективные переговоры

Коллективные переговоры, или любые переговоры в Казахстане, касающиеся условий работы или урегулирования коллективного трудового спора могут вестись на местном, отраслевом или республиканском уровне.¹⁴¹ Закон о профсоюзах и Трудовой кодекс предоставляют профсоюзам право ведения коллективных переговоров и заключения

¹³⁵ Там же, статьи 51-52.

¹³⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Николаем Н. Кокшетау, 27 апреля 2015 г.

¹³⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Асхатом А. Актау, 18 сентября 2015 г.

¹³⁸ Меморандум о технических замечаниях по проекту Трудового кодекса Республики Казахстан от сентября 2015 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹³⁹ В технических замечаниях МОТ также предлагалось включить отдельное определение сексуальных притеснений, поскольку это является «серьезным видом дискриминации по признаку пола» (п. 10.4).

¹⁴⁰ Меморандум о технических замечаниях по проекту Трудового кодекса Республики Казахстан от сентября 2015 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁴¹ МОТ определяет коллективные переговоры как «все переговоры, которые проводятся между работодателем, группой работодателей или одной или несколькими организациями работодателей, с одной стороны, и одной или несколькими организациями работников — с другой, в целях: а) определения условий труда и занятости; и/или б) регулирования отношений между работодателями и работниками; и/или с) регулирования отношений между работодателями или их организациями и организацией или организациями работников». Конвенция МОТ № 154 о содействии коллективным переговорам, статья 2, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c154_ru.htm.

коллективных договоров.¹⁴² Трудовой кодекс регулирует процедуру коллективных переговоров, в том числе в случае коллективного трудового спора, также детально прописывает содержание и структура коллективного договора.¹⁴³

Хьюман Райтс Вотч задокументировала, как некоторые профсоюзы, пытавшиеся заключить коллективный договор или войти в него, сталкивались с чрезмерным вмешательством, затягиванием процесса и ограничениями на участие в коллективных переговорах. Ограничения в коллективных переговорах в связи с коллективными трудовыми спорами рассматриваются ниже в разделе о праве на забастовку.

Несмотря на утверждения правительства о том, что новый трудовой кодекс, ограничивающий государственное регулирование отношений между работниками и работодателями, позволит профсоюзам более эффективно защищать интересы работников, трудовое законодательство Казахстана не обеспечивает независимым профсоюзам необходимых условий для свободного и добровольного участия в коллективных переговорах, как это предусмотрено международным правом.¹⁴⁴

Основополагающий принцип обязанности любого бизнеса уважать права человека, включая права работников, получил широкое международное признание. Применительно к коллективным переговорам Комитет МОТ по свободе ассоциации указывает на «важность того, чтобы и работодатели, и профсоюзы вели переговоры добросовестно и прилагали все усилия для достижения соглашения; более того, подлинные и конструктивные переговоры являются необходимой составляющей установления и сохранения отношений доверия между сторонами».¹⁴⁵

Хьюман Райтс Вотч задокументировала несколько случаев вмешательства работодателя в коллективные переговоры или избыточного затягивания с заключением коллективного договора. Часть из них приводится ниже.

¹⁴² Законодательство также предусматривает заключение профсоюзами региональных, отраслевых и генеральных соглашений. Закон РК «О профессиональных союзах», статья 16, п. 8; статья 18, п. 4.

¹⁴³ Трудовой кодекс РК, статья 157.

¹⁴⁴ «Профсоюзы должны стать сильнее — МЗСР». Власть, 3 сентября 2015 г., <https://vlast.kz/novosti/12832-profsouzy-dolzny-stat-silnee-mzsr.html>.

¹⁴⁵ Complaint against the Government of the United States presented by the Transport Workers Union of America AFL-CIO (TWUA) and the Transport Workers Union of Greater New York, AFL-CIO, Local 100 (Local 100), Case No. 2741, para 765. См. также: ILO Digest of Decisions and Principles, para. 935.

В Шымкенте на юге Казахстана, например, работники профсоюза «Достойный труд» в нефтеперерабатывающем предприятии «ПетроКазахстан Ойл Продактс» сталкивались с задержками и бездействием со стороны руководства в ответ на попытки профсоюза войти в действующий коллективный договор.

В январе 2012 г. члены профсоюза «Достойный труд» в «ПетроКазахстан Ойл Продактс» избрали нового председателя – Ерлана Балтабая для участия в переговорах о вхождении в действующий коллективный договор предприятия, который ранее заключался другими профсоюзами.¹⁴⁶ 3 февраля Балтабай инициировал процесс коллективных переговоров, направив письмо директору предприятия.¹⁴⁷ Трудовой кодекс (и прежний, и новый) отводит работодателю три дня на рассмотрение требований работников в контексте коллективного трудового спора, однако по прошествии месяца «Достойный труд» так и не получил письменного ответа.

Не получив ответа от руководства предприятия, профсоюз решил обратиться за содействием в головную структуру - АО «Разведка Добыча «КазМунайГаз» и в областной акимат.¹⁴⁸ В апреле «Достойный труд» также обратился с заявлением в районную прокуратуру в связи с «нарушениями законных прав и интересов работников ТОО «ПКОП» в контексте коллективных переговоров, указав, в частности, на то, что их «предлагаемые нами действия по присоединению к коллективному договору ... были проигнорированы руководством компании».¹⁴⁹

В июле на предприятие приехал представитель АО «Разведка Добыча «КазМунайГаз», который дал согласие на вхождение профсоюза «Достойный труд» в коллективный договор и поручил руководству предпринять соответствующие шаги.¹⁵⁰ Однако, по словам Балтабая, руководство продолжало саботировать процесс. Только в начале сентября 2012 г. – через семь месяцев после начала профсоюзом переговоров с

¹⁴⁶ За несколько месяцев после избрания Балтабая число членов профсоюза выросло с примерно двух десятков до около 300 человек.

¹⁴⁷ Копия письма в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁴⁸ Копия письма в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁴⁹ Копия заявления в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁵⁰ Копия письма в досье Хьюман Райтс Вотч.

руководством – руководство предприятия письменно подтвердило свое согласие на вхождение этого профсоюза в коллективный договор.¹⁵¹

В начале 2013 г. переговоры о заключении нового коллективного договора начались на «ПетроКазахстан Ойл Продактс». В них участвовали представители профсоюза «Достойный труд» и отраслевого профсоюза работников нефтегазовой промышленности из ФПРК. Однако, по словам Балтабая, до августа «Достойный труд» и руководство предприятия все еще не смогли согласовать 11 вопросов, включая расчет заработной платы, пенсионные вопросы и социальные пособия. В итоге три стороны решили заключить коллективный договор с протоколом разногласий по этим 11 вопросам. «Достойный труд» и руководство договорились продолжить их обсуждение в двустороннем формате.¹⁵²

По словам Балтабая, со стороны руководства не наблюдалось попыток добросовестно урегулировать разногласия:

Работодатель обещал сесть с нами и поработать... но они свое обещание не выполнили. Мы раз сиделись – и все. Люди, которые принимают решения, не участвовали. В результате ни один вопрос не решили и в колдоговор не включили. Это был обман, просто чтобы мы подписали коллективный договор.¹⁵³

Хьюман Райтс Вотч направляла «ПетроКазахстан Ойл Продактс» письмо с предложением разъяснить позицию компании в отношении коллективных переговоров с профсоюзом «Достойный труд», однако на момент сдачи доклада в печать ответа не получили.

Канатбек Мурзатов, председатель филиала профсоюза горняков «Достойный труд» в центральной части Казахстана в Сатпаеве близ Жезказгана (не путать с упоминавшимся выше одноименным профсоюзом нефтяников) рассказал Хьюман

¹⁵¹ Копия обращения в Генеральную прокуратуру от 4 сентября в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁵² Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ерланом Балтабаем. Шымкент, 25 сентября 2015 г.

¹⁵³ Там же; см. также: «Классовый конфликт: буржуазия против пролетариата». Радиоточка, 27 декабря 2013 г., <https://radiotochka.kz/1436-.html>.

Райтс Вотч, как в апреле 2012 г. его профсоюз начал коллективные переговоры с горнорудной сервисной компанией ТОО «ЕвроТехСервис».¹⁵⁴ Валерий Чайка, председатель отраслевого профсоюза работников горнорудной, угольной и металлургической промышленности «Достойный труд» в Караганде, сказал Хьюман Райтс Вотч : «На нас вышли работники ‘ЕвроТехсервиса’. Они получали мизерные зарплаты. Около 100 человек вступили в наш профсоюз, и мы инициировали коллективный трудовой спор, чтобы поднять зарплату».

Руководство «ЕвроТехСервиса» неоднократно уклонялся от начала официальных коллективных переговоров с профсоюзом «Достойный труд». В письме от 20 августа 2012 г. председатель филиала этого профсоюза на предприятии Канатбек Мурзатов указал директору на затягивание с формированием комиссии по выработке коллективного трудового договора и «опять предлагаем вам следовать нормам казахстанского законодательства создать комиссию для ведения коллективных переговоров».¹⁵⁵

В середине октября около 100 работников «ЕвроТехСервиса», большинство которых были членами профсоюза горняков «Достойный труд», начали стихийную забастовку с требованием повышения зарплаты. По прошествии более 24 часов, в течение которых работники оставались под землей, Мурзатов и директор «ЕвроТехСервиса» подписали соглашение, и забастовка была прекращена. Это соглашение от 16 октября 2012 г. содержало девять пунктов о заработной плате и коллективных переговорах.¹⁵⁶ Мурзатов заявил Хьюман Райтс Вотч, что в итоге ни один из этих пунктов компания не выполнила.¹⁵⁷

Вместо этого руководство «ЕвроТехСервиса» продолжило работу над заключением коллективного договора с другим профсоюзом – «Труд и право», созданным примерно тогда же и первоначально состоявшим преимущественно из руководящих

¹⁵⁴ Копия письма о начале коллективных переговоров в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁵⁵ Копия письма в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁵⁶ Копия соглашения в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁵⁷ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Канатбеком Мурзатовым. Сатпаев, 3 ноября 2014 г.

работников.¹⁵⁸ По словам Мурзатова, через два дня после забастовки «началось давление..., ребята начали запугивать... вразрез нашего профсоюза».¹⁵⁹

К концу 2012 г. все члены профсоюза «Достойный труд» перешли в «Труд и право».¹⁶⁰ Хьюман Райтс Вотч не удалось проинтервьюировать кого-либо из рабочих, чтобы выяснить причины их перехода в профсоюз под руководством компании. Сам Мурзатов отмечал, что коллективные переговоры, от ведения которых руководство компании в течение года уклонялось, с уходом работников из его профсоюза утратили смысл:

Все до последнего ушли в другой профсоюз. Не знаю, что им там наобещали, но все ушли... Как мы могли заключить колдоговор, если у нас в профсоюзе ни одного человека не осталось? Чьи интересы мы будем представлять, когда у нас никого нет?¹⁶¹

Право на забастовку

Право на забастовку гарантируется Конституцией и Трудовым кодексом Казахстана.¹⁶² При этом допускается запрет забастовок «в организациях железнодорожного транспорта, гражданской авиации, здравоохранения, организациях, обеспечивающих жизнедеятельность населения (общественный транспорт, снабжение водой, электроэнергией, теплом, связью), на непрерывно действующих производствах, приостановка деятельности которых связана с тяжелыми и опасными последствиями», а также «в иных случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан».¹⁶³ В таких

¹⁵⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Канатбеком Мурзатовым (Сатпаев, 3 ноября 2014 г.) и Валерием Чайкой (Караганда, 21 сентября 2015 г.).

¹⁵⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Канатбеком Мурзатовым. Сатпаев, 3 ноября 2014 г.

¹⁶⁰ Международное профсоюзное объединение IndustriALL, представляющее 50 млн. работников горнодобывающих и энергетических производств, в январе 2013 г. сообщало об аналогичных действиях крупнейшего казахстанского производителя меди «Казахмыс» в отношении профсоюза работников горнорудной и металлургической промышленности Казахстана, членов которого принуждали «выходить из [независимого] профсоюза и вступить в контролируемый компанией». См.: «Copper company busts union in Kazakhstan», IndustriALL, January 17, 2013, <http://www.industriall-union.org/copper-company-busts-union-in-kazakhstan>.

¹⁶¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Канатбеком Мурзатовым. Сатпаев, 22 сентября 2015 г.

¹⁶² Конституция РК, статья 24, п.3; Трудовой кодекс РК, статья 171.

¹⁶³ Трудовой кодекс РК, статья 176, п. 1. В 2014 г. Комитет экспертов МОТ по вопросам применения конвенций и рекомендаций предложил Казахстану уточнить критерии отнесения производств к категории «опасных» (см.: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3192111). Правила идентификации опасных производственных объектов были утверждены 30 декабря 2014 г. приказом министра по

случаях прокурор вправе приостановить забастовку до принятия судом соответствующего решения.¹⁶⁴

Помимо этого, в принятом в 2014 г. новом уголовном кодексе Казахстана появился состав «действия, провоцирующие к продолжению участия в забастовке, признанной судом незаконной», максимальная санкция по которому составляет три года лишения свободы.¹⁶⁵

В международном праве право на забастовку не является безоговорочным.¹⁶⁶ Оно может подлежать определенным ограничениям, однако санкции должны быть соразмерными тяжести правонарушения, и «власти не должны иметь возможность лишения свободы за один лишь факт организации или участия в мирной забастовке».¹⁶⁷ МОТ указывает, что уголовное преследование за участие в мирных забастовках является избыточным наказанием.¹⁶⁸

Комитет МОТ по свободе ассоциации, отслеживающий соблюдение государствами-членами применимых норм международного права, указывает, что в тех случаях, когда национальное законодательство предусматривает, что «объявлению забастовки должно предшествовать исчерпание примирительных и арбитражных процедур, ... такие процедуры, однако, должны иметь единственной целью содействие переговорам: они не должны быть настолько сложными или продолжительными, чтобы

инвестициям и развитию Республики Казахстан № 353 (зарегистрирован в Минюсте РК 20 февраля 2015 года № 10310), <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400010310#z10>.

¹⁶⁴ Там же, статья 176.

¹⁶⁵ Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК, статья 402.

¹⁶⁶ Комитет МОТ по свободе ассоциации, который рассматривает жалобы организаций работников и работодателей на членов МОТ и чью юрисдикцию Казахстан признает, «прямо заявляет, что [право на забастовку] является правом, которым наделены работники и их организации (профсоюзы, федерации и конфедерации)», что любые ограничения этого права «не должны быть избыточными» и что «законная реализация права на забастовку не должна влечь досудебных санкций какого-либо рода, что предполагало бы акт антипрофсоюзной дискриминации». См. Bernard Gemigon, Alberto Odero, Horacio Guido, "ILO Principles Concerning the Right to Strike," 2000, para. 11.d.

¹⁶⁷ См. ILO Digest of Decisions and Principles, para. 668.

¹⁶⁸ «Уголовные санкции не должны применяться ни к каким работникам, участвующим в мирной забастовке и, следовательно, меры, связанные с лишением свободы, не должны применяться ни по каким основаниям: никто не может быть лишен свободы или подвергнут уголовному наказанию за один лишь факт организации или участия в мирной забастовке». См. Complaint against the Government of the United States presented by the Transport Workers Union of America AFL-CIO (TWUA) and the Transport Workers Union of Greater New York, AFL-CIO, Local 100 (Local 100), Case No. 2741, para. 772.

законная забастовка становилась практически невозможной или утрачивала свою эффективность».¹⁶⁹

Обременительные и длительные примирительные и арбитражные процедуры, которые должны быть исчерпаны до того, как у работников появится возможность объявить забастовку, осложняют, а иногда делают невозможным, проведение профсоюзами законной забастовки в Казахстане. Комитет экспертов МОТ по вопросам применения конвенций и рекомендаций в 2014 г. рекомендовал Казахстану «внести изменения в статью 289 [старого] Трудового кодекса», регламентировав порядок оформления и заявления требований работников. Однако, новый трудовой кодекс, принятый в ноябре 2015 г., не учел эти рекомендации МОТ.¹⁷⁰

Марат Миргаязов, председатель шахтерского профсоюза «Коргау», рассказал Хьюман Райтс Вотч о коллективном трудовом споре с «АрселорМиттал Темиртау», который начался в октябре 2011 г., когда металлурги и шахтеры компании потребовали на 30% увеличить зарплату.¹⁷¹ По его словам, профсоюз начал сбор подписей работников, чтобы легально провести забастовку в рамках законодательства, однако не смог набрать нужного числа:

У нас не получилось собрать столько подписей, сколько нужно по закону, поэтому проводить забастовку мы не могли... Подписей не хватило. У нас около 18 тысяч [работников], так что нужно было собрать, как минимум, девять тысяч, а мы собрали только семь.¹⁷²

¹⁶⁹ General Survey of the reports on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, Report III (Part 4B), International Labour Conference, 81st Session, 1994, Geneva, para 171.

¹⁷⁰ В 2014 г. Комитет отметил, что «требования статьи 289 Трудового кодекса могут составлять препятствие реализации профсоюзами прав на коллективные переговоры. [Комитет] также считает, что репрезентативный профсоюз должен иметь право представлять работодателю свои требования без получения предварительного одобрения работниками предприятия».

¹⁷¹ «АрселорМиттал Темиртау» затягивает переговоры о повышении зарплаты». Новости Караганды, 8 февраля 2012 г., <http://www.nv.kz/2012/02/08/25622>.

¹⁷² Интервью Хьюман Райтс Вотч с Маратом Миргаязовым. Караганда, 23 апреля 2015 г. См. также: «Шахтеры добились повышения зарплаты на 10 процентов». Радио Азаттык, 22 июня 2012 г., <http://rus.azattyq.org/a/korgau-zhaktau-karaganda-temirtau/24622828.html>.

После продолжительных забастовок в Мангистауской области пять лет назад работники предприятий запада, центра и юга Казахстана, где Хьюман Райтс Вотч проводили исследования для данного доклада, неоднократно объявляли стихийные забастовки продолжительностью от нескольких часов до нескольких дней. Ни одна из задокументированных нами забастовок не отвечала обременительным требованиям законодательства Казахстана. Такие масштабы стихийных выступлений работников свидетельствуют о неработоспособности затруднительных примирительных процедур при разрешении трудовых конфликтов в Казахстане, поскольку работники в итоге выходят на забастовку без оглядки на профсоюз и закон, подставляясь под риск подвергнуться уголовному преследованию со стороны властей.

В некоторых случаях местные и областные власти оперативно реагировали на стихийные выступления работников и участвовали в трехсторонних переговорах для поиска решений; никаких юридических санкций к участникам забастовок при этом не применялось. В качестве примеров можно привести стихийные выступления работников ТОО «Бургылау» (буровое предприятие) в Жанаозене на западе Казахстана в октябре 2016 г., «Казахмыс» (медедобывающая компания, преобразована в «KAZ Minerals PLC») в Жезказгане в центре страны в мае 2012 г., а также ТОО «Oil Construction Company» в Актау на западе в октябре 2013 г.

Профсоюзный инспектор по технике безопасности Нурбек Кушакбаев из профсоюза в ТОО «Oil Construction Company» на западе Казахстана, рассказал Хьюман Райтс Вотч, как руководствов 2013 г., столкнувшись с несогласием их профсоюза на введение новой системы оплаты труда, стало договариваться с другим профсоюзом на предприятии, который, как представляется, состоял из руководящих работников.¹⁷³

Когда члены профсоюза узнали о том, что новая система оплаты труда была согласована работодателем с другим профсоюзом, они на два дня стихийно прекратили работу в знак протеста.¹⁷⁴ Работодатель не увольнял никого из забастовщиков и не применял к ним никаких санкций, и в компании начались примирительные процедуры.

¹⁷³ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Нурбеком Кушакбаевым. Актау, 19 сентября 2015 г.

¹⁷⁴ Там же.

Кушакбаев рассказывал Хьюман Райтс Вотч, что это заняло больше года: «Примирительная комиссия тянулась до февраля [2015 г.]: мы какие угодно вопросы разбирали ..., но процесс так и не завершили. Компания в одностороннем порядке составила протокол, но его не подписали».

В апреле 2015 г. профсоюз работников «Oil Construction Company» обратился в департамент труда Мангистауской области, а в июле 2015 г. – в прокуратуру с просьбой принять меры к руководству компании, которое, по их мнению, незаконно в одностороннем порядке прекратило примирительные процедуры.¹⁷⁵ Как объяснял Кушакбаев в интервью Хьюман Райтс Вотч, по законодательству работодатель, если он хотел прекратить примирительные процедуры, должен был инициировать создание трудового арбитража, но не сделал этого.¹⁷⁶ По словам Кушакбаева, ни в департаменте, ни в прокуратуре никаких нарушений со стороны работодателя не нашли.

Хьюман Райтс Вотч направляла работодателю «Oil Construction Company» письмо с предложением обозначить позицию компании, однако на момент сдачи доклада в печать ответа не последовало.

Однако, в других случаях, суды признавали стихийную забастовку незаконной, и местные власти применяли санкции к работникам, которые участвовали в такой забастовке. Характерным примером того, как власти Казахстана используют ограничительное трудовое законодательство против работников, которые проводят стихийные, но мирные забастовки, может служить длительный трудовой конфликт в ТОО «Techno Trading LTD» в Актау, работники которого в 2014 – 2016 гг. неоднократно устраивали стихийные забастовки, требуя повышения зарплаты и расширения социального пакета.

Член профсоюза на этом предприятии Асхат А. рассказал Хьюман Райтс Вотч, что профсоюз вел коллективные переговоры с 2014 г., однако неоднократное затягивание процесса со стороны работодателя и неявка его представителей привели к тому, что работники теряли терпение и в апреле 2014 г. и мае 2015 г. объявляли стихийные

¹⁷⁵ Копии ответов Департамента Комитет труда, социальной защиты и миграции по Мангистауской области труда и прокуратуры в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁷⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Нурбеком Кушакбаевым. Актау, 17 июня 2016 г.

забастовки.¹⁷⁷ Как рассказывал еще один член профсоюза: «Рабочие в других организациях нашего профиля получают в два – три раза больше. Мы стали письма писать [работодателю], но никакого ответа не было».¹⁷⁸

После забастовки в апреле 2014 г. работодатель согласился поднять зарплату на 20%, однако после следующей – в мае 2015 г., в которой приняли участие около 300 работников, работодатель обратился с иском о признании забастовки незаконной, хотя компания по факту удовлетворила некоторые требования работников. В судебном решении от 29 мая о признании трехдневной забастовки незаконной указывается, что «работники ... с 08:00 часов 18.05.2015 до 17:00 часов 20.05.2015 проводили несанкционированную забастовку в нарушение трудового законодательства и без соблюдения процедур, предусмотренных статьями 298-299 Трудового кодекса».¹⁷⁹

В июне 2015 г. шесть работников были уволены за участие в незаконной забастовке в связи с отсутствием на рабочем месте без уважительной причины в течение более трех часов.¹⁸⁰

Эти шестеро активистов обжаловали увольнение в суде, однако суд встал на сторону компании.¹⁸¹

Нурлан Н., один из уволенных после забастовки, рассказал Хьюман Райтс Вотч, что в тот момент только что вернулся на работу после выходных и участвовал в забастовке всего полдня:

Меня вызвали в полицию, сказали, компания потеряла 17 – 18 миллионов тенге (около 50 тыс. долл. США) из-за того, что мы простояли три дня на Жебитау [по месту забастовки]. Хотели на нас

¹⁷⁷ Копии писем профсоюза руководству компании о затягивании переговоров работодателем в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁷⁸ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Айбеком А. Актау, 16 июня 2016 г.

¹⁷⁹ Копия решения в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁸⁰ Интервью с директором «Techno Trading LTD» Адилем Ниязовым: «Мы к шести активистам применили предельные меры – расторгли трудовой договор ... в связи с тем, что они отсутствовали на работе свыше трех часов... Остальные работники получили выговоры, строгие выговоры...». «Глава Techno Trading LTD о протесте рабочих», 14 марта 2016 г., <https://www.youtube.com/watch?v=931Fz2GHAXw>.

¹⁸¹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Асхатом А. Актау, 16 июня 2016 г. На момент подготовки этого доклада работники подали апелляцию.

это повесить, на шестерых... Как можно на нас одних 17 миллионов повесить? Меня там всего полдня было.¹⁸²

Айбек А., которого уволили вскоре после забастовки, в интервью Хьюман Райтс Вотч высказывал предположение, что пострадал из-за участия в примирительной комиссии, которая была создана после забастовки. У Айбека жена и пятеро детей, на момент интервью с нами он так не смог найти работу: «Обращался [езде] – одно и то же. Говорят – кризис. Компании сокращают персонал, никого не берут».¹⁸³

Хьюман Райтс Вотч направляла «Techno Trading LTD» письмо с предложением обозначить позицию компании относительно описанной выше ситуации, однако на момент сдачи доклада в печать ответа мы не получили.

Еще одна стихийная забастовка, после которой к работникам применялись санкции, произошла на западе Казахстана в мае 2015 г. Около 140 работников «КазСтройСервиса», обслуживающего газоперерабатывающий завод на Чинаревском нефтегазоконденсатном месторождении примерно в 40 км от Уральска, прекратили работу, требуя сокращения вахты с 30 до 15 дней и включения в зарплату выплат за вредность.¹⁸⁴ В письме Хьюман Райтс Вотч руководство компании заявило, что «работодатель был открыт к диалогу, в ответ на требования работников был дан обоснованный исчерпывающий ответ о том, что по продолжительности рабочей вахты нарушения трудового законодательства нет, существующая продолжительность вахты (30 дней) была оговорена трудовым и коллективным договорами, при приеме каждого работника на работу».¹⁸⁵

В местных СМИ сообщалось, что на место забастовки выезжали представители компаний, местной инспекции труда, прокуратуры и акимата.¹⁸⁶ Работники бастовали три дня, после чего «КазСтройСервис» согласился повысить им зарплату на 15%.¹⁸⁷

¹⁸² Интервью Хьюман Райтс Вотч с Нурланом Н. Актау, 16 июня 2016 г.

¹⁸³ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Айбеком А. Актау, 16 июня 2016 г.

¹⁸⁴ Письмо генерального директора «КазСтройСервиса» С.Жанасова от 28 октября 2016 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁸⁵ Там же.

¹⁸⁶ «В Уральске сотрудники строительной компании вышли бастовать». Курсив, 12 мая 2015 г., http://www.kursiv.kz/news/kompanii/v_uralske_sotrudniki_stroitelnoy_kompanii_vyshli_bastovat__736/.

¹⁸⁷ «Бастовавшим на Чинаревском месторождении обещают надбавку». Радио Азаттык, 13 мая 2015 г., <http://rus.azattyq.org/a/27013617.html>.

Одновременно компания обратилась в суд с иском о признании забастовки незаконной и привлечении к ответственности за «незаконные действия» восьмерых участников забастовки; до решения суда Нурболат Есмагулов, Саламат Шапай и Нурлыбек Габдолов были отстранены от работы без сохранения заработной платы.¹⁸⁸ В своем письме Хьюман Райтс Вотч руководство компании сообщает, что «работодатель обратился в суд за защитой своих законных прав, которые были нарушены действиями работников, подписавших трудовой договор с работодателем о выполнении определенных видов работ и не выполнявших их».¹⁸⁹

Дело было отправлено в суд, но 31 июля 2015 г. суд отказался рассматривать иск против работников.¹⁹⁰ «КазСтройСервис» в письме Хьюман Райтс Вотч информировал, что трое отстраненных работников были восстановлены, и им была «выплачена в полном объеме денежная компенсация за все время вынужденного прогула».¹⁹¹

По данным КСПК (в настоящее время – КНПРК), в первой половине 2015 г. на западе Казахстана имело место 28 трудовых конфликтов, в большинстве случаев забастовки признавались судами незаконными.¹⁹² ФПРК сообщала о 80 забастовках за период 2012 – 2015 гг.¹⁹³

Международные нормы о правах человека требуют, чтобы любое наказание за участие в незаконной забастовке было соразмерно нарушению. Хьюман Райтс Вотч считает увольнение за реализацию работником права на забастовку несоразмерным дисциплинарным взысканием. МОТ допускает санкции за участие в забастовках только в тех случаях, когда национальное законодательство отвечает международным стандартам в области свободы ассоциации. Комитет экспертов МОТ по вопросам

¹⁸⁸ Письмо генерального директора «КазСтройСервиса» С.Жанасова от 28 октября 2016 г., в досье Хьюман Райтс Вотч. См. также: «На бастовавших рабочих в ЗКО руководство подало в суд». InformБЮРО, 26 июня 2015 г., <https://informburo.kz/novosti/na-bastovavshih-rabochih-ao-ngsk-kazstroysevis-rukovodstvo-podalo-v-sud-7318.html>.

¹⁸⁹ Письмо генерального директора «КазСтройСервиса» С.Жанасова от 28 октября 2016 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁹⁰ «Дело о забастовке близ Уральска осталось без рассмотрения». Радио Азаттык, 4 августа 2015 г., <http://rus.azattyq.org/a/27169254.html>.

¹⁹¹ Письмо генерального директора «КазСтройСервиса» С.Жанасова от 28 октября 2016 г., в досье Хьюман Райтс Вотч.

¹⁹² «В Казахстане с начала года прошло 28 забастовок». Радиоточка, 10 июля 2015 г., <http://radiotochka.kz/12785-v-kazahstane-s-nachala-goda-proshlo-28-zabastovok.html>.

¹⁹³ «80 трудовых конфликтов за три года решили профсоюзы в Казахстане». Власть, 9 июня 2015 г., <http://vlast.kz/novosti/11466-80-trudovyh-konfliktov-za-tri-goda-resili-profsouzy-v-kazahstane.html>.

применения конвенций и рекомендаций указывал, что «санкции за забастовочные действия, в том числе увольнения, должны быть возможны только в тех случаях, когда запреты на проведение забастовок не противоречат принципам свободы ассоциации».¹⁹⁴

¹⁹⁴ CEACR (2003), Direct Request concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), Kazakhstan (ratification: 2000), 92nd ILC session (2004), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:2224882.

IV. Ключевые обязанности компаний

Международное право возлагает основную ответственность за поощрение и защиту прав человека на государства, однако у компаний также имеются определенные международно признанные обязанности в области прав человека, в том числе в области прав работников.

Одобренные Советом ООН по правам человека в 2011 г. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека рекомендуют всем компаниям обеспечивать соблюдение прав человека, избегать соучастия в нарушениях и надлежащим образом исправлять те, которые были допущены, несмотря на эти усилия. Предполагается, что бизнес должен проявлять должную заботу о правах человека в интересах выявления, предупреждения и смягчения последствий соответствующих операционных рисков и обеспечения доступа к правовой защите для пострадавших от любых нарушений, которые могут иметь место, несмотря на должную заботу.¹⁹⁵ Руководящие принципы предпринимательской деятельности широко признаны как авторитетный свод обязанностей бизнеса в области прав человека.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), к развитию отношений с которой стремится Казахстан, устанавливает нормы ответственного социального поведения для многонациональных компаний, включающие концепцию должной заботы о правах человека и ключевые стандарты Международной организации труда. В Руководящих принципах для многонациональных компаний ОЭСР призывает корпорации «уважать права человека, что означает, что они не должны посягать на права человека других и должны принимать меры в отношении неблагоприятных последствий для прав человека, к которым они причастны», в том числе проявляя «должную заботу о правах человека» и работая в интересах

¹⁹⁵ Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении "защиты, соблюдения и средств правовой защиты". Одобрены резолюцией Совета ООН по правам человека 17/4 от 16 июня 2011 г. A/HRC/17/L.17/Rev1.1, приложение к Докладу Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях Джона Ругги от 21 марта 2011 г., A/HRC/17/31.

исправления неблагоприятных последствий для прав человека, которые вызваны их деятельностью или которым их деятельность способствовала.¹⁹⁶

Международная организация труда в своей Трехсторонней декларации принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, также содержит стандарты поведения для компаний и других субъектов «в области занятости, профессиональной подготовки, условий труда и быта и трудовых отношений», включая отдельные положения, касающиеся свободы ассоциации, права на организацию и права на ведение коллективных переговоров.¹⁹⁷ Комитет МОТ по свободе ассоциации указывает, что «уважение принципа свободы ассоциации требует от органов государственной власти большой сдержанности в том, что касается вмешательства во внутренние дела профсоюзов. Еще более важно, чтобы такую сдержанность проявляли работодатели».¹⁹⁸

Для того чтобы выполнить свою обязанность по уважению прав человека, корпорации должны иметь политику и процедуры сообразно их размеру и обстоятельствам.¹⁹⁹ В частности, для действующих в Казахстане национальных и международных компаний проявление должной заботы о правах человека означает выявление потенциальных неблагоприятных последствий и определение путей их предотвращения.²⁰⁰ Проявление должной заботы должно иметь постоянный характер, а не ограничиваться разовыми мероприятиями.²⁰¹

Компании должны самостоятельно или с привлечением третьей стороны проводить заслуживающую доверия оценку воздействия на права человека, которая охватывала бы весь спектр возможных проблем, включая риски для прав работников, и детально отражала бы позицию затрагиваемых лиц и гражданского общества, включая профсоюзы. Бизнес также должен отслеживать нарушения прав человека посредством

¹⁹⁶ OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2011 Edition): Recommendations for Responsible Business Conduct in a Global Context, May 25, 2011, <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

¹⁹⁷ Принята Административным советом Международного бюро труда на 204-й сессии (Женева, ноябрь 1977 г.), с поправками от ноября 2000 г. и марта 2006 г., пп. 7, 42-56, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_166483.pdf.

¹⁹⁸ См. ILO, Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fifth (revised) edition, 2006, paras. 859, 761.

¹⁹⁹ Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, пп. 14-15.

²⁰⁰ Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, п. 17.

²⁰¹ Там же.

постоянных внутренних процедур и периодических независимых проверок, а также принимать меры по исправлению любых выявленных недостатков. Компании должны тщательно походить к выбору потенциальных бизнес-партнеров, с тем чтобы избежать установления деловых отношений с физическими или юридическими лицами, которые нарушают права человека, в том числе права работников, и включать исполнимые положения о правах человека в договоры с теми или иными субъектами деловых отношений (например, с поставщиками, подрядчиками и деловыми партнерами).

Наконец, компании должны раскрывать информацию о принимаемых мерах по защите прав человека, в том числе прав работников, посредством регулярных публичных отчетов. В ситуациях, когда меры по смягчению негативного воздействия или исправлению положения не обеспечивают эффективного снятия претензий, которые могут возникать со стороны работников или других лиц, менеджмент должен в полном объеме сотрудничать с официально создаваемыми механизмами обеспечения защиты для пострадавших и ответственности для нарушителей вплоть до судебного разбирательства, если это окажется необходимым.

V. Нарушения права на свободу собраний

Право на свободу мирных собраний гарантируется Конституцией Казахстана и в числе основополагающих - статьей 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, однако его реализация жестко ограничивается правительством Казахстана. Граждане, включая работников, которые пытаются воспользоваться свободой собраний для мирного выражения протестных взглядов, сталкиваются с вмешательством со стороны правоохранительных органов вплоть до полного недопущения тех или иных выступлений.

В январе 2015 г. спецдокладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации Майна Киай по итогам своего посещения Казахстана отмечал, что в стране «крайне ограничены возможности выражения альтернативных взглядов».²⁰² Он пришел к заключению, что «подход правительства к регулированию свободы собраний лишает это право всякого смысла».²⁰³ Казахстан проигнорировал неоднократные призывы органов ООН по правам человека и других акторов привести закон о мирных собраниях в соответствие с международными стандартами.

Председатель профсоюза с юга Казахстана Ерлан Балтабай рассказал Хьюман Райтс Вотч, как в сентябре 2013 г. они хотели провести митинг, но не получили согласования от местных властей:

Мы обратились в акимат города Шымкента, нам сказали, что вы не правильно написали заявку. Мы хотели провести митинг перед заводом, но есть определенные места для проведения митинга. Место далеко от завода, мы этого не захотели. Мы хотим, чтобы руководство нас видело. Зачем нам там где-то проводить его?²⁰⁴

²⁰² См. Statement By The United Nations Special Rapporteur On The Rights To Freedom Of Peaceful Assembly And Of Association At The Conclusion Of His Visit To The Republic Of Kazakhstan, January 27, 2015, <http://freeassembly.net/news/statement-kazakhstan>.

²⁰³ Там же.

²⁰⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Ераном Балтабаем. Шымкент, 25 сентября 2015 г.

По словам Балтабая, членам профсоюза так и не удалось провести свою акцию.²⁰⁵

Группа представителей почти десятка профсоюзов, в Мангистауской области на западе Казахстана, подала в областной акимат заявку на проведение митинга протеста против проекта нового трудового кодекса. Они хотели собраться в парке им. Захарова в Актау 14 августа 2015 г.²⁰⁶ В акимате отказались согласовать митинг, сославшись на то, что организаторы «не выполнили требование закона о подаче заявки не менее чем за 10 дней» и что «проведение многояюдного митинга в этом месте может нанести ущерб парку им. Захарова и прилегающей территории и может создать угрозу жизни и здоровью учащихся [расположенного неподалеку] колледжа искусств».²⁰⁷

Профсоюз работников «Oil Construction Company» с июня по декабрь 2015 г. по меньшей мере четыре раза подавал в городской акимат заявки на проведение мирных митингов в Актау: 26 июня, 18 и 26 ноября и 9 декабря. В акимате каждый раз отказывали, ссылаясь на самые разные причины, включая то, что на данное время запланировано другое мероприятие и что городская прокуратура временно приостановила выдачу согласований на митинги в Актау.²⁰⁸ Ни в одном из письменных отказов профсоюзу не предлагалось ни альтернативного места, ни времени для проведения митинга.

Председатель шахтерского профсоюза «Коргау» в Караганде Марат Миргаязов рассказал Хьюман Райтс Вотч, как трудовой коллектив решил провести мирный протест, когда профсоюз в феврале 2014 г. получил уведомление о том, что руководство «АрселорМиттал Темиртау» в одностороннем порядке решило с 1 апреля 2014 г. прекратить действие коллективного договора.²⁰⁹

Профсоюз в первом квартале 2014 г. дважды запрашивал у местных властей согласование митинга (как требует законодательство – за десять дней), однако, по словам Миргаязова, им неизменно отказывали:

²⁰⁵ Там же.

²⁰⁶ «Нефтяники критикуют проект нового трудового кодекса». Радио Азаттык, 11 августа 2015 г., <http://rus.azattyq.org/content/mangistau-neftyaniki-trudovoy-kodex-nedovolstvo/27182340.html>.

²⁰⁷ Копия отказа в досье Хьюман Райтс Вотч.

²⁰⁸ Копии отказов в досье Хьюман Райтс Вотч.

²⁰⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Маратом Миргаязовым. Караганда, 1 ноября 2014 г. См. также: «Шахтеров до митинга довели». Наша ярмарка, 21 февраля 2014 г., <http://nasha-yarmarka.kz/ru/news/id/1509>.

Мы решили митинг провести. Два раза заявку подавали на разные даты, и два раза нам не согласовывали. [Объясняли], у них какие-то праздничные мероприятия. А люди были готовы на митинг выйти. Мы бы нашу позицию обозначили [относительно коллективного договора].²¹⁰

Ранее Хьюман Райтс Вотч уже документировала ограничения права на мирные собрания в контексте трудовых конфликтов на западе Казахстана в 2011 г., включая силовой разгон забастовщиков-нефтяников, которые 5 июня 2011 г. вышли на мирный марш в портовом городе Актау.²¹¹

Правительство Казахстана должно обеспечить работникам возможность мирной реализации права на свободное выражение мнений без неоправданных ограничений и вмешательства, в том числе посредством мирных митингов, собраний и протестов. Для этого необходимо предпринять шаги по ликвидации неоправданных ограничений и регулирующих норм в области права на свободу мирных собраний, приведя действующий закон в соответствие с ратифицированным Казахстаном Международным пактом о гражданских и политических правах.

²¹⁰ Там же.

²¹¹ Хьюман Райтс Вотч. Нефть и забастовки. Нарушения трудовых прав в нефтяном секторе Казахстана. 10 сентября 2012 г., <https://www.hrw.org/ru/report/2012/09/10/256360>, раздел III.

VI. Защита и исправление ситуации

Правительство Казахстана обязано обеспечивать соблюдение национального законодательства и международных норм и стандартов в области защиты работников от нарушений. Местные органы инспекции труда в системе Министерства здравоохранения и социального развития отвечают за мониторинг соблюдения работодателями трудового законодательства, включая рассмотрение жалоб со стороны работников и работодателей.²¹²

Работники и профсоюзные лидеры также могут обращаться в правоохранительные органы, такие как прокуратура или полиция, или, в определенных случаях, напрямую в суд, а также в местные или областные акиматы. Существует также возможность обращения к Уполномоченному по правам человека в Республике Казахстан, который в интервью СМИ в марте 2014 г. говорил: «Мы, в первую очередь, работаем по обращениям граждан, в том числе и по трудовым правам, затем эти материалы появляются в годовых отчетах, которые мы представляем главе государства».²¹³

На основе нашего общения с профсоюзными лидерами можно говорить о том, что реакция государственных органов на их обращения в связи с трудовыми конфликтами отличается непоследовательностью.

Некоторые собеседники Хьюман Райтс Вотч утверждали, что их обращения в местные правоохранительные органы, областные акиматы или прокуратуру были проигнорированы либо не приводили к эффективному разрешению ситуации. Например, в октябре 2013 г. профсоюзный лидер с запада Казахстана Султан С. обратился в областную прокуратуру с просьбой принять меры в отношении руководства сервисной компании, в связи с вмешательством в профсоюзную

²¹² Трудовой кодекс РК, статья 17.

²¹³ «Вячеслав Калужный, руководитель Национального центра по правам человека при президенте Казахстана: "Мы отследили ситуацию, сделали заявление и направили соответствующее письмо в адрес руководства "АрселорМиттал Темиртау"». Радиоточка, 28 марта 2014 г., <https://radiotochka.kz/1943-.html>; См. также порядок обращений на сайте Уполномоченного: <http://ombudsman.kz/sityzens/poryadok.php>.

деятельность, в которой работают члены его профсоюза. По прошествии нескольких месяцев его обращение так и осталось без ответа.²¹⁴

Профсоюзные лидеры рассказывали нам и о случаях, когда власти играли позитивную роль в урегулировании трудовых конфликтов. Председатель профсоюза «Коргау» Марат Миргаязов положительно оценивал роль областного акимата в урегулировании трудовых споров в рамках трехсторонней комиссии.²¹⁵ Профсоюзный лидер из Актау Асхат А. рассказал Хьюман Райтс Вотч о содействии акимата Мангистауской области в разрешении трудового спора в ТОО «Techno Trading LTD» в середине 2014 г., когда после вмешательства акимата работодатель согласился повысить зарплату на 20%.²¹⁶

Представили требования нашим работодателям, что хотим зарплату повысить и соцпакет в коллективный договор включить...

Работодатели отреагировали сразу, но реально ничего не решили.

[Только] вмешательство акима... Акимат здесь – это лицо власти, так что у них есть возможность надавить на компании.²¹⁷

В марте 2014 г. Уполномоченный по правам человека выступил с редким для этого института публичным обращением в связи с социальной напряженностью на металлургическом предприятии «АрселорМиттал Темиртау» (примерно в это же время компания объявила о намерении в одностороннем порядке прекратить действие коллективного договора с шахтерским профсоюзом «Коргау»). В заявлении отмечались многочисленные публикации в СМИ «о неурегулированности до настоящего времени трудовых отношений на предприятии и дискуссиях по поводу сокращения штатной численности коллектива» и «необходимость принятия дальнейших мер по недопущению социальной напряженности в трудовом коллективе с учетом конституционных прав и интересов работников».²¹⁸ Напряженность удалось

²¹⁴ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Султаном С. 18 сентября 2015 г.

²¹⁵ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Маратом Миргаязовым. Караганда, 1 ноября 2014 г.

²¹⁶ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Асхатом А. Актау, 20 апреля 2015 г. См. также: «В нефтяной компании рабочих просят оглянуться на падение цен». Радио Азаттык, 17 августа 2015 г., <http://rus.azattyq.org/content/too-techno-trading-ltd-mangystaumunaigaz-zhetibay/27193484.html>.

²¹⁷ Там же.

²¹⁸ «Учреждение Омбудсмана направило в адрес руководства АО «АрселорМиттал Темиртау» обращение, в котором выражена обеспокоенность сохраняющейся социальной напряженностью на предприятии». Пресс-служба аппарата

снять после нескольких месяцев переговоров, и в апреле 2014 г. профсоюз «Коргау» и «АрселорМиттал Темиртау» подписали новый коллективный договор.

Однако в следующем году в «АрселорМиттал Темиртау» дважды издавались приказы о сокращении зарплаты местным работникам на 25%.²¹⁹ Первый раз о намерении работодателя сократить зарплату было объявлено в начале февраля, профсоюзы выступили против, начались трехсторонние переговоры.²²⁰ В конце июля было вновь объявлено о планах сократить зарплату на 25% - теперь с 1 августа, за этим последовали новые трехсторонние переговоры.²²¹

В обоих случаях областная прокуратура и инспекция труда оперативно реагировали на обращения профсоюзов, представляющих работников «АрселорМиттал Темиртау». Инспекция труда проверила соблюдение в компании трудового законодательства и по итогам проверки предписала работодателю отказаться от планов по сокращению зарплат.²²² Поначалу компания пыталась оспаривать предписание инспекции,²²³ но в итоге в обоих случаях работодатель отказывался от сокращения зарплат.²²⁴ Хьюман Райтс Вотч направляла АО «АрселорМиттал Темиртау» письмо с предложением изложить позицию компании относительно вопросов оплаты труда в 2015 г., однако на момент сдачи доклада в печать ответа не поступало.

Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан, 26 марта 2014 г., <http://www.ombudsman.kz/news/detail.php?ID=2248>.

²¹⁹ Интервью Хьюман Райтс Вотч с Маратом Миргаязовым по телефону 25 октября 2016 г.

²²⁰ Там же.

²²¹ Там же. См. также: “Head of ArcelorMittal Temirtau explained reduction in salaries,” KazInform, July 28, 2015, http://www.inform.kz/en/head-of-arcelormittal-temirtau-explained-reduction-in-salaries_a2801257.

²²² “ArcelorMittal Temirtau employees to receive full salary,” TengriNews, February 11, 2015, <https://en.tengrinews.kz/companies/ArcelorMittal-Temirtau-employees-to-receive-full-salary-258915/>; “ArcelorMittal Temirtau and local labor authorities locked in battle over wages cuts,” TengriNews, August 14, 2015, <https://en.tengrinews.kz/companies/ArcelorMittal-Temirtau-and-local-labor-authorities-locked-in-261597>.

²²³ «Инспекция труда подала в суд на «АрселорМиттал Темиртау». Радио Азаттык, 17 августа 2015 г., <http://rus.azattyq.org/content/news/27192755.html>.

²²⁴ «‘АрселорМиттал’ отложила решение о сокращении зарплаты». Радио Азаттык, 21 августа 2015 г., <http://rus.azattyq.org/a/27200899.html>.

Об авторах

Автором данного доклада является Мира Ритман, исследователь Отделения Хьюман Райтс Вотч по Европе и Центральной Азии, при участии консультанта Отделения, имя которого Хьюман Райтс Вотч не может обнародовать по соображениям безопасности. Вспомогательные исследования – интерн Отделения Нейл Миллер.

Редакция: Хью Уильямсон, директор Отделения по Европе и Центральной Азии; Джейн Бьюкенен, замдиректора по Европе и Центральной Азии; Арвинд Ганешан, директор программы «Бизнес и права человека»; Филипп Дэм, эдвокаси-директор Отделения по Европе и Центральной Азии; Эшлин Рейди, старший юрисконсульт Хьюман Райтс Вотч; Том Портеус, замдиректора по программам Хьюман Райтс Вотч.

Внешняя редакция: Евгений Жовтис, директор Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности.

Подготовка к публикации: Кэтрин Зер, сотрудник Отделения по Европе и Центральной Азии; Грейс Чои, директор по публикациям и информационному дизайну; Оливия Хантер, сотрудник по публикациям; Фицрой Хепкинс, административный менеджер; Хосе Мартинес, старший координатор. Перевод на русский: Игорь Гербич.

Хьюман Райтс Вотч благодарит всех профсоюзных лидеров, рабочих активистов и работников, которые согласились поделиться с нами своим опытом и рассказать о проблемах рабочего движения в Казахстане, иногда – с немалым риском для себя лично.

Приложение 1

Министру здравоохранения и социального развития Республики Казахстан

Т. К. Дуйсеновой

Дом Министерств

ул. Орынбор, д. 8

г. Астана 010000

Казахстан

Уважаемая Тамара Касымовна,

Приветствую Вас от имени Хьюман Райтс Вотч.

Пользуясь случаем, хотел проинформировать Вас, что в настоящее время Хьюман Райтс Вотч готовит к выпуску доклад о свободе объединений для профсоюзов Казахстана, в частности о праве на организацию и ведение профсоюзной деятельности, включая право на забастовку.

В докладе будут рассмотрены новые трудовое и профсоюзное законодательства Казахстана и профсоюзная деятельность, для того, чтобы определить, какие усилия прикладываются трудящиеся к организации, ведению коллективных переговоров, и как реагируют на них власти; также будут тщательно изучены законы и деятельность на предмет их соблюдения международным стандартам в области свободы объединений трудящихся, права на организацию и права на забастовку.

Как Вы, возможно, знаете, Хьюман Райтс Вотч — это неправительственная организация, которая осуществляет мониторинг и докладывает о положении с правами человека в более чем 90 странах мира. Хьюман Райтс Вотч ведет исследования и собирает факты, посредством проведения интервью с представителями правительств, экспертами по определенной стране и тематике, местными правозащитниками и лицами, чьи права были нарушены. О таких нарушениях мы рассказываем в своих пресс-релизах, адвокаты материалах и через публикацию докладов. За последние годы

мы опубликовали доклады о правах трудящихся в таких странах, как США, Китай, Тунис и Вьетнам.

Упомянутые в докладе международные стандарты включают в себя конвенции Международной организации труда (МОТ), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) и Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП).

Как Вам известно, в 2000 году Казахстан ратифицировал Конвенцию МОТ о свободе ассоциации и защите права на организацию (№ 87) и в 2001 году Конвенцию МОТ о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров (№ 98). В 2006 году Казахстан стал участником МПГПП и МПЭСКП.

Во время визитов в Казахстан в период с сентября 2014 года по июнь 2016 года, представители Хьюман Райтс Вотч проинтервьюировали более чем 40 профсоюзных деятелей, трудящихся-активистов и правозащитников и выявили, что работники ряда отраслей Казахстана сталкиваются с вмешательством в организацию и в эффективную защиту своих интересов на рабочем месте.

Кроме того, Хьюман Райтс Вотч пришла к выводу, что законодательная база, регулирующая трудовые отношения, в частности закон 2014 года о профсоюзах и Трудовой кодекс 2015 года, подрывает и ограничивает свободы, гарантированные международными конвенциями в сфере труда и прав человека. Обеспокоенность по этому поводу разделяет и Комитет Международной организации труда по применению норм, который в своих заключениях по Казахстану в 2015 и 2016 годах призвал Казахстан внести поправки в оба закона.

Мы хотели бы, чтобы в готовящемся докладе были отражены видение и информация обеих сторон: и трудящихся, и правительства. С этой целью Хьюман Райтс Вотч уже взаимодействовала с Вашим министерством и встречалась с вице-министром Биржаном Нурымбетовым в июне 2016 г. во время проведения Международной конференции труда (МКТ) в Женеве, где мы обменялись мнениями после заседания МКТ по Казахстану. Мы очень благодарны за конструктивную беседу.

Мы надеемся, что Вы ответите на наши вопросы, и будем рады любым дополнительным сведениям по данной теме, которые Вы захотите предоставить, в свете приведенной ниже информации и вопросов.

Угрозы и репрессии в отношении трудовых активистов

Несколько независимых профсоюзных лидеров в западном и южном Казахстане - регионы со стратегически важными отраслями промышленности, в частности нефтегазовый сектор, горнодобывающая отрасль - сообщали, что наблюдали за собой слежку со стороны государственных органов, а в некоторых случаях сотрудники силовых структур допрашивали их по поводу их законной профсоюзной деятельности.

Профсоюзные лидеры рассказывали, как их усилия по организации работников в активные профсоюзы приводили к тому, что руководство компаний оказывало давление на членов профсоюза, с целью их выхода из профсоюза, порой угрожая увольнением. Кроме того, они описывали, что в некоторых случаях компании наказывали наиболее активных работников. В редких случаях, по словам профсоюзных лидеров и трудящихся-активистов, представители властей угрожали им возбуждением уголовных дел, предположительно, в отместку за их активизм.

В связи с вышеизложенным, любезно просим Вас предоставить ответы на следующие вопросы:

1. Какие шаги предпринимает Министерство здравоохранения и социального развития, для того, чтобы трудящиеся Казахстана были защищены от дискриминации и притеснений со стороны работодателей и от неправомерной слежки со стороны государства?
2. Не считая соглашений о социальном партнерстве на национальном уровне, взаимодействует ли министерство формально с профсоюзами на республиканском или отраслевом уровнях? Если да, то каким образом?
3. Проводит ли министерство проверки компаний на предмет соблюдения ими национальных и международных норм, касающихся трудовых прав? Если да, то с какой регулярностью?
4. За период с января 2012 года по июнь 2016 года, какое количество жалоб поступило в Министерство здравоохранения и социального развития от

- трудящихся Казахстана на: а) притеснения со стороны руководства компаний;
б) незаконное увольнение за ведение профсоюзной деятельности?

Закон 2014 года «О профессиональных союзах»

Несмотря на то, что Ваше министерство публично заявляло, что закон о профсоюзах принимался с целью улучшить регулирование отношений между работодателем и работником и модернизировать профсоюзы в Казахстане, закон единогласно раскритиковали и местные, и международные профессиональные союзы, а также международные органы, включая Комитет МОТ по применению норм, который также два года подряд, в 2015 и 2016, приходил к выводу, что Казахстан должен принять меры по исправлению ограничительных положений закона и привести их в соответствие с конвенцией № 87 МОТ.

Трудовой кодекс Казахстана предусматривает ограничения на то, кто может вступать в профсоюзы. Так, членами профсоюза могут быть только граждане Казахстана, а некоторым категориям работников, включая судей, пожарников и сотрудников исправительных учреждений, прямо запрещается создавать профсоюзы. Согласно закону о профсоюзах, для регистрации профсоюз должен пройти через обременительную двухступенчатую процедуру, в рамках которой нужно не только официально зарегистрироваться в Министерстве юстиции, но и получить республиканский, отраслевой, локальный или территориальный статус.

Проинтервьюированные Хьюман Райтс Вотч профсоюзные лидеры сообщили о затруднениях и задержках при перерегистрации в течение года с момента принятия закона. В некоторых случаях профсоюзам не удалось перерегистрироваться в течение установленного законом годового срока.

В связи с вышеизложенным, просим Вас ответить на следующие вопросы:

1. Учитывая повсеместную критику закона 2014 года «О профессиональных союзах», какие шаги планирует предпринять министерство, для решения ключевых положений закона, не соответствующих международным стандартам в области трудовых прав, в частности в отношении: а) обязательного вхождения в вышестоящий профсоюз в виде членской организации; б) обременительного требования к регистрации?

2. Какие шаги министерство предпринимало, для того, чтобы оказать содействие профсоюзам Казахстана в перерегистрации или новой регистрации в соответствии с требованиями закона о профсоюзах?
3. Известно ли Вам о случаях, когда профсоюзу не удавалось зарегистрироваться или, когда он получал отказ в перерегистрации? Если да, то на каких основаниях? Скольким профсоюзам было отказано в перерегистрации в течение года с момента принятия закона о профсоюзах 2014 г.?
4. Не могли бы вы предоставить информацию о том, сколько из следующих видов профсоюзов зарегистрировано в настоящее время в Казахстане: а) республиканских объединений профсоюзов; б) отраслевых профсоюзов, включая информацию о том, какие отрасли промышленности они представляют; в) локальных профсоюзов; и г) территориальных объединений профсоюзов?
5. Будет ли Ваше министерство инициировать поправки к Трудовому кодексу, для того, чтобы судьи, сотрудники пожарной службы и правоохранительных органов могли объединяться в профсоюзы, согласно нормам международного права?

Ограничение на аффилирование профсоюзов

Законодательство Казахстана запрещает казахстанским профсоюзам получать какую-либо финансовую поддержку от всемирных аффилированных профсоюзных организаций. Кроме того, по Конституции Казахстана и закону об общественных объединениях в стране запрещена деятельность иностранных профсоюзов.

Комитет МОТ по применению норм неоднократно призывал Казахстан принять поправки к Конституции и законам и разрешить иностранное финансирование.

В связи с вышеизложенным, просим Вас ответить на следующий вопрос:

1. Какие шаги собирается предпринять министерство, для того, чтобы устранить противоречия в Конституции РК и трудовом законодательстве Казахстана и разрешить казахстанским профсоюзам получать иностранное финансирование?

Трудовой кодекс 2015 года

Вслед за принятием в 2014 году закона «О профессиональных союзах», в ноябре 2015 года в Казахстане был принят новый Трудовой кодекс. Несмотря на то, что профсоюзы Казахстана передавали критические замечания по различным проектам кодекса, равно как и Международная организация труда, к которой за экспертными комментариями обратилось правительство Казахстана, оно все же проигнорировало некоторые рекомендации профсоюзов и МОТ, которые, в случае, если бы они были учтены, помогли бы привести кодекс в соответствие с международными стандартами в трудовой сфере.

В новом Трудовом кодексе требования к рассмотрению коллективных трудовых споров слишком обременительны для работников: они должны вступать в длительную процедуру примирения, прежде чем они смогут воспользоваться своим конституционным правом, а также правом, закрепленным международными нормами, на забастовку. Кроме того, Трудовым кодексом запрещается проводить забастовки на «опасных производственных объектах», однако четко не определяется какие именно предприятия считаются таковыми, а, следовательно, каким категориям работников запрещено бастовать.

Трудящиеся также выражали серьезную обеспокоенность по поводу расплывчатости формулировок в Трудовом кодексе, наделяющих компании большой свободой действий в том, что касается увольнения сотрудников без справедливых на то оснований.

Ваше министерство заявляло, что Трудовой кодекс разрабатывался с тем, чтобы «четко определить пределы вмешательства государства в трудовые отношения». Однако, проинтервьюированные Хьюман Райтс Вотч трудящиеся и эксперты выражали обеспокоенность по поводу того, что позиции работников в отношениях с работодателем ослабли из-за сокращения в кодексе социальных и экономических гарантий государства.

В связи с вышеизложенным, просим Вас ответить на следующий вопрос:

1. Предпринимает ли министерство какие-либо действия для внесения поправок в Трудовой кодекс 2015 года с тем, чтобы он полностью соответствовал международным стандартам в области свободы объединений, права на забастовку и свободы создавать организацию? Если да, то какие?

Коллективные переговоры

Коллективные переговоры в Казахстане могут вестись на уровне компании, отрасли или республики в целом. Согласно Трудовому кодексу и закону «О профессиональных союзах», профсоюзы могут вести переговоры и заключать коллективные договоры. В Трудовом кодексе описаны содержание и структура коллективного договора, куда входят, например, условия найма и труда.

Трудовое законодательство Казахстана не дает независимым профсоюзам полноценной возможности для участия в свободных и добровольных коллективных переговорах, как того требует международное право. Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР) Международной организации труда установил, что требования к коллективным переговорам «могут представлять собой препятствие к осуществлению прав профсоюзов на ведение коллективных переговоров», и «считает, что уполномоченный профсоюз должен иметь право представлять свои требования работодателю без предварительного одобрения работников предприятия». КЭПКР попросил правительство «внести поправки в статью 289 Трудового кодекса», однако в новой редакции Трудового кодекса, принятой в ноябре 2014 года, эта рекомендация МОТ так и не была учтена.

Хьюман Райтс Вотч задокументировала случаи, когда руководство компаний вмешивалось в коллективные переговоры, либо затягивало заключение и подписание коллективных договоров с независимыми профсоюзами.

В связи с вышеизложенным, просим Вас ответить на следующие вопросы:

1. Пожалуйста прокомментируйте, предпринимает ли Ваше министерство какие-либо усилия по внесению поправок в Трудовой кодекс, для того, чтобы снизить порог численности работников, необходимый для инициирования коллективных переговоров?
2. Какие ответные шаги предпринимало Ваше министерство в случаях, когда работники обращались к Вам с жалобами на то, что работодатели затягивают коллективные переговоры, либо отказываются от участия в них?

Ограничения права на забастовку

Право на забастовку гарантируется Конституцией РК и Трудовым кодексом Казахстана. Однако, «работникам железнодорожного транспорта, гражданской авиации, здравоохранения, организаций, обеспечивающих жизнедеятельность населения (общественный транспорт, снабжение водой, электроэнергией, теплом, связью)», также, как и работникам на «опасных производственных объектах» и «в иных случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан» бастовать запрещено.

Право на забастовку не является абсолютным в международном праве, поэтому оно может ограничиваться, но лишь настолько, насколько это необходимо и соразмерно, и таким образом, чтобы не страдала сущность самого права. Кроме того, наказания, связанные с участием в забастовке, должны быть пропорциональны совершенному нарушению. МОТ определила, что уголовные санкции за участие в мирной забастовке - это чрезмерное наказание. Тем не менее, в Уголовном кодексе РК, принятом в 2014 году, появилось новое преступление — «действия, провоцирующие к продолжению участия в забастовке, признанной судом незаконной», которое влечёт за собой максимальное наказание в виде трех лет лишения свободы.

В связи с вышеизложенным, просим Вас ответить на следующие вопросы:

1. Пожалуйста, прокомментируйте планы министерства, направленные на устранение неправомерных ограничений права на забастовку в Казахстане и приведение законодательных норм, регулирующих право на забастовку, в соответствие с конвенциями МОТ, к которым присоединился Казахстан.
2. Пожалуйста, проясните, какие предприятия попадают в категорию «опасных производственных объектов», работники которых не имеют права на забастовку.
3. Сколько забастовок, санкционированных и несанкционированных, ежегодно регистрировалось в Казахстане, в период с января 2012 года по июнь 2016 года? Сколько из зарегистрированных забастовок были признаны судом незаконными в каждом году по-отдельности, начиная с 2012 по 2016 год?

Хьюман Райтс Вотч считает чрезвычайно важным, чтобы информация, содержащаяся в докладах организации, была правдивой, сбалансированной и точной. Мы будем признательны за возможность отразить в готовящемся докладе Вашу точку зрения по вышеизложенным вопросам, а также за комментарии по данной теме и любые другие

дополнительные пояснения и материалы, которые Вы посчитаете необходимым предоставить.

Любезно просим Вас предоставить письменный ответ до 1 сентября текущего года, чтобы мы смогли учесть и отразить ваши ответы и любую дополнительную информацию в готовящемся докладе Хьюман Райтс Вотч. Ответ можете отправить по электронному адресу williaa@hrw.org или по факсу +1 212 736 1300.

С уважением

Хью Уильямсон
Исполнительный директор
отделения Хьюман Райтс Вотч
по Европе и Центральной Азии

Приложение 2

Министерство иностранных дел
Республики Казахстан

Копия: Неправительственная организация
«ХьюманРайтсВотч»
Отделение по Европе и
Центральной Азии

Министерство здравоохранения и социального развития Республики Казахстан (далее – Министерство), рассмотрев Ваше письмо касательно прав профсоюзов в РК, сообщает следующее.

В период со 2 по 10 июня 2016 года в рамках членства в Международной организации труда (далее - МОТ) казахстанская делегация приняла участие в работе 105-й сессии Международной конференции труда в городе Женева (Швейцария).

В рамках указанного заседания МОТ был заслушан отчет Правительства Республики Казахстан по соблюдению Казахстаном положений Конвенции МОТ №87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию», ратифицированной Законом Республики Казахстан от 30 декабря 1999 года № 29-II (далее – Конвенция 87).

В ходе мероприятия, Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ (далее – Комитет МОТ) был предъявлен ряд замечаний Правительству Республики Казахстан по соблюдению положений Конвенции 87, касающихся вопросов регулирования государством деятельности профсоюзов и объединений работодателей в Казахстане.

В свою очередь информируем о заинтересованности казахстанской стороны в доработке замечаний Комитета МОТ.

Однако, учитывая международную направленность вопросов, указанных в письме, предлагаем направить данное письмо по дипломатическим каналам.

Надеемся, что наша совместная работа придаст импульс дальнейшему плодотворному сотрудничеству.

Приложение: письмо от НПО «Хьюман Райтс Вотч»

И. о. Ответственного секретаря

Ж. Омаров

Приложение 3

5 октября 2016

Главному Управляющему Группы Компаний КазСтройСервис
Господину Панкаджу Джайн

КазСтройСервис

г. Алматы 050040, Ул.Тимирязева 28 В

Бизнес Центр "Алатау Гранд"

Республика Казахстан

Тел.: +7 7272 66 96 96

Передано по факсу: +7 7272 58 31 71

Уважаемый Панкадж Джайн,

Разрешите поприветствовать Вас от имени Хьюман Райтс Вотч.

В настоящее время Хьюман Райтс Вотч готовит к выпуску доклад о свободе ассоциаций для профсоюзов Казахстана, в частности о праве на организацию и ведение профсоюзной деятельности, включая право на забастовку.

В докладе мы собираемся определить, какие усилия прикладываются к созданию организаций и ведению коллективных переговоров и как реагируют на них власти, для чего мы рассмотрим профсоюзный активизм и новое законодательство Казахстана, регулирующее сферу труда и профсоюзы. Законы и деятельность, направленная на обеспечение их исполнения, также будут тщательно изучены на предмет соблюдения международных стандартов в области свободы ассоциаций трудящихся, права на организацию и права на забастовку.

Как вы, возможно, знаете, Хьюман Райтс Вотч — неправительственная организация, которая занимается мониторингом и освещением ситуации с правами человека в более чем 90 странах мира. Хьюман Райтс Вотч проводит исследования с целью сбора

фактов на основе интервью с представителями властей, экспертами по данной стране и тематике, местными правозащитниками и лицами, чьи права были нарушены.

О таких нарушениях мы рассказываем путем публикации пресс-релизов, эдвокаси материалов и докладов. За последние годы мы опубликовали доклады о правах трудящихся в таких странах, как США, Китай, Тунис и Вьетнам.

Упомянутые в докладе международные стандарты включают в себя конвенции Международной организации труда (МОТ), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) и Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП).

Как Вы возможно знаете, Казахстан ратифицировал Конвенцию МОТ о свободе ассоциации и защите права на организацию (№ 87) в 2000 г., и в 2001 г. Конвенцию МОТ о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров (№ 98). В 2006 году Казахстан стал участником МПГПП и МПЭСКП.

Несмотря на то, что правительство несет основную ответственность за поощрение и обеспечение соблюдения прав человека, компании также имеют международно признанные обязательства в сфере прав человека, включая права трудящихся. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека ООН, утверждённые Советом ООН по правам человека в 2011 году, определяют, что все компании должны соблюдать права человека, не должны участвовать в злоупотреблениях, а также должны обеспечить, чтобы любые нарушения, которые происходят, несмотря на усилия предотвратить их, были надлежащим образом устранены.

Во время визитов в Казахстан в период с сентября 2014 года по июнь 2016 года Хьюман Райтс Вотч побеседовала с профсоюзными активистами Казахстана, которые рассказывали о вмешательстве компаний в профсоюзную деятельность. Мы также собрали информацию из различных СМИ о трудовых спорах в Казахстане, в том числе о трудовом споре в «КазСтройСервисе» в мае 2015 года.

Мы хотели бы, чтобы готовящий доклад отражал видение и информацию обеих сторон: и трудящихся, и работодателя. Мы надеемся, что вы ответите на наши вопросы, и

будем рады любым дополнительным сведениям по теме, которые вы пожелаете предоставить.

Забастовка и последовавшие увольнения

По сообщениям СМИ, в мае 2015 года работники «КазСтройСервиса» провели стихийную забастовку на Чинаревском нефтяном месторождении. Примерно 140 работников вышли на забастовку с требованием увеличить оплату за работу по воскресеньям. Они бастовали три дня, после чего руководство «КазСтройСервиса» согласилось повысить сотрудникам зарплату на 15%.

СМИ также сообщали, что в то время, как некоторые требования работников были выполнены, в июне «КазСтройСервис» обратился в суд с требованием признать забастовку незаконной и принять необходимые меры в отношении восьмерых работников, которые предположительно участвовали в забастовке. Власти обвинили троих рабочих - Нурболат Исмагулов, Саламат Шапай и Нурлыбек Габдоллов – в организации несанкционированной забастовки. Суд в Уральске 4 августа 2015 года отказался принимать к рассмотрению иск компании.

Трое работников подали встречный иск против компании о незаконном отстранении и удержании заработной платы и выиграли дело в суде 24 августа. По данным СМИ, «КазСтройСервис» обжаловал это решение.

1. Можете ли вы подтвердить, что в ответ на стихийную забастовку в мае 2015 года «КазСтройСервис» обратился в суд с требованием признать ее незаконной и принять необходимые меры в отношении восьмерых работников, включая Нурболата Исмагулова, Саламата Шапая и Нурлыбека Габдоллова?
2. Верно ли, что «КазСтройСервис» отстранил от работы вышеупомянутых троих работников без начисления им заработной платы? Принимала ли компания меры в отношении других работников в связи с участием в стихийной забастовке в мае 2015 года?
3. Верно ли, что «КазСтройСервис» подавал иск, и если да, то не могли бы Вы объяснить, насколько эти действия согласуются с правом на свободу ассоциации и правом на забастовку, закрепленными в договорах ООН и МОТ, участником которых является Казахстан?

Корпоративная ответственность и свобода ассоциаций

В разделе «Трудовые ресурсы» веб-сайта «КазСтройСервиса» говорится, что компания «соблюдает все требования трудового законодательства и нормы страны, в которой она работает».

1. Пожалуйста, прокомментируйте, какие меры и политика существуют в компании «КазСтройСервис», обеспечивающие полное информирование сотрудников о их правах, в соответствии с международным и казахстанским законодательствами, в том числе о праве вступать в профсоюз, вести коллективные переговоры и участвовать в забастовке?
2. Какие шаги предпринимает ваша компания для выполнения Руководящих принципов ООН применительно к трудовым вопросам и вопросам соблюдения прав человека?

Хьюман Райтс Вотч считает важным, чтобы информация в докладах организации была правдивой и точно выверенной. Мы будем признательны за возможность ознакомиться с вашей точкой зрения на описанные выше события и узнать, какие меры предпринимает «КазСтройСервис» для соблюдения норм международного трудового права. Мы ждем ваших комментариев по поднятым выше вопросам, а также будем признательны за любые дополнительные пояснения и материалы, которые вы посчитаете необходимым предоставить.

Я любезно прошу Вас направить письменный ответ на данное письмо до 28 октября 2016 года, чтобы мы смогли включить ваши соответствующие ответы в готовящийся к публикации доклад Хьюман Райтс Вотч. Ответ можете отправить по электронному адресу williaa@hrw.org или по факсу +1 212 736 1300.

Благодарю Вас за внимание к данному письму.

С уважением,

Хью Уильямсон
Исполнительный директор
отделения по Европе и Центральной Азии
Хьюман Райтс Вотч

Приложение 4

Исполнительному директору
Отделения по Европе и Центральной Азии
«Хьюман Райте Вотч»
г-ну Хью Уильямсон

Уважаемый Хью Уильямсон,

В ответ на Ваш запрос от 05 октября 2016 года, сообщаем следующее.

Стихийная забастовка работников Уральского филиала АО «НГСК КазСтройСервис» (далее - филиал, Работодатель), имевшая место в период 11 по 13 мая 2015 г. на территории Чинаревского месторождения ЗКО (объект УКПГ-3), была проведена работниками в нарушение трудового законодательства Республики Казахстан.

Действия работников Уральского филиала считаем незаконными по следующим основаниям:

1. Не соблюден порядок оформления и заявлений требований работниками, ст. 289 ТК РК.
2. Не соблюден порядок примирительных процедур (ст. 291 - 294 ТК РК), не был избран представительный орган работников.
3. Работниками принято решение об остановке работ в нарушение п. 1,2, 3 ст. 298, ст. 299 ТК РК.

Остановка работы нанесла материальный ущерб компании, негативно отразилась на внутреннем морально-психологическом климате и имидже АО «НГСК КазСтройСервис».

О признании забастовки незаконной и действий работников филиала по остановке работ незаконными, Работодатель в мае 2015 г. обратился сначала в органы прокуратуры, затем по их рекомендации, был подан иск в суд №2 г. Уральска. Однако после более чем двухмесячного судебного разбирательства, 31.07.2015г. судом было вынесено определение об оставлении иска без рассмотрения. Несмотря на явную

незаконность действий работников, ни во время забастовки, ни после нее, не был уволен ни один работник.

Требования работников были направлены на решение двух вопросов:

1. сокращение продолжительности рабочей вахты с 30 дней на 15 дней (соответственно и отдыхающая вахта);
2. установление экологической надбавки к зарплате.

Работодатель был открыт к диалогу, на требования работников был дан обоснованный исчерпывающий ответ о том, что по продолжительности рабочей вахты нарушения трудового законодательства нет, существующая продолжительность вахты (30 дней) была оговорена трудовым и коллективным договорами, при приеме каждого работника на работу.

Касательно надбавки, работникам также было разъяснено, что все причитающиеся надбавки за экологию выплачиваются согласно заключению аттестации рабочих мест по условиям труда, проведенной на предприятии на основании договора со специализированной организацией. Так, на основании результатов проведенной аттестации рабочих мест надбавки за вредные условия труда получали работники следующих специальностей: 1) газорезчик, 2) газосварщики; 3) изолировщики; 4) маляры; 5) пескоструйщики; 6) электрогазосварщики. Вместе с тем, Работодатель в своем письме уверил работников о том, что несмотря на невысокий прогресс на данном проекте, АО «НГСК КазСтройСервис» выплачивает работникам премию в размере 10% от суммы заработной платы, которую по мере выполнения больших объемов работ планирует увеличить до 20%.

Таким образом, Работодатель призвал работников к законным формам диалога. После незаконной забастовки, проведенной работниками в нарушение статей Трудового кодекса РК, регулирующих право работников на забастовки, Работодатель обратился в суд за защитой своих законных прав, которые были нарушены действиями работников, подписавших трудовой договор с Работодателем о выполнении определенных видов работ и не выполнявших их.

Речь идет не о попирании прав работников на законную забастовку (с соблюдением обязательных процедур, предшествующих такой забастовке, в том числе о письменном

предупреждении о ее начале и возможной продолжительности не позднее, чем за 5 рабочих дней), а о признании незаконности действий работников. Отдельные работники в количестве 8 человек, в том числе Габдолов Н.О., Шапай СБ., Есмагулов Н.И. были определены в качестве ответчиков в иске для признания судом их действий незаконными. По решению руководства эти лица были отстранены от работы на время судебных процессов, во избежание дальнейших нарушений трудового процесса и бесконечных перерывов в работе, из-за необходимости их доставки на судебные заседания (объект УКПГ-3 находится в 120 км от г. Уральска).

В связи с чем был издан приказ, за подписью директора филиала №027/ЛС от 16.06.2015 г. об отстранении Габдолова Н.О., Шапай СБ., Есмагулова Н.И. от работы. Предполагалось, что после окончания всех судебных споров, данные работники приступят к работам и им будет выплачена денежная компенсация за время вынужденного прогула. Компания пошла на такие крайние меры для обеспечения бесперебойного трудового процесса без расшатывания ситуации, так как судебные процессы неоправданно затягивались, однозначного решения по данному вопросу не было, несмотря на то, что в АО «НГСК КазСтройСервис» сразу после забастовки прошли многочисленные проверки государственных органов, не выявившие ни один факт нарушения ни трудового, ни налогового законодательства со стороны работодателя. Позже, временно отстраненные от работы Габдолов И.О., Шапай СБ., Есмагулов Н.И. были восстановлены на работе и им выплачена в полном объеме денежная компенсация за все время вынужденного прогула.

Касательно мер, которые предпринимает АО «НГСК КазСтройСервис» для информирования сотрудников, хотелось бы пояснить следующее.

АО «НГСК КазСтройСервис», являясь акционерным обществом по своей организационно-правовой форме, регулярно раскрывает и размещает корпоративную информацию на сайте Депозитария финансовой отчетности www.dfo.kz. а также публикует аудированную финансовую отчетность в газете «Казахстанская правда». Кроме того, ежегодно проводится аудит QAQC, действует служба внутреннего аудита.

АО «НГСК КазСтройСервис» сертифицировано по пяти международным сертификатам: ISO 9001:2008, ISO 29 001:2010, ISO 14001:2004, ISO 50 001:2011, OHSAS 18001:2007.

Действие данных сертификатов распространяется на следующие сферы деятельности: проектирование, поставки и строительномонтажные работы.

В 2008 году в АО «НГСК КазСтройСервис» была введена Единая система управления охраны труда (ЕСУОТ). В 2013 году, в связи с изменениями законодательства, ЕСУОТ была переиздана как Система управления охраны труда (СУОТ). Основной целью данного руководящего документа является внедрение комплекса положений, указаний и методических рекомендаций, направленных на осуществление организационно-профилактических мероприятий по обеспечению безопасных и здоровых условий труда для работников.

Как часть общей системы раскрытия информации и информирования сотрудников непосредственно об их правах - в трудовом договоре, заключаемом с каждым работником АО «НГСК КазСтройСервис», закреплены права работника, в том числе:

- участвовать через своих представителей в коллективных переговорах и в разработке проекта колдоговора, а также знакомиться с подписанным колдоговором и присоединяться к колдоговору;
- на объединение, включая право на создание профессионального союза или других объединений, а также членство в нем, для предоставления и защиты своих трудовых прав;
- на разрешение индивидуальных и коллективных трудовых споров, включая право на забастовку, в порядке, установленном ТК РК, иными законами РК;
- на возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с исполнением трудовых обязанностей;
- на гарантии и компенсационные выплаты;
- на защиту своих прав и законных интересов всеми не противоречащими закону РК способами;
- на равную оплату за равный труд, без какой-либо дискриминации;
- на обращение за разрешением трудового спора последовательно в согласительную комиссию, суд в порядке, предусмотренном ТК РК и т.д.

Трудовой договор заключается в двух экземплярах, один из которых выдается на руки работнику.

Также обращаем Ваше внимание на то, что при приеме на работу, работодатель ознакомливает работника с внутренними актами работодателя, в том числе, с Правилами внутреннего трудового распорядка, Положением об оплате труда, коллективным договором и другими документами, регулирующими трудовые отношения.

На каждом объекте в вахтовом поселке в общедоступных для работников местах имеются информационные стенды, на которых вывешены основные документы, регулирующие трудовые отношения: коллективный договор, Правила внутреннего трудового распорядка, Кодекс деловой этики, Правила проживания в вахтовом поселке.

Кроме того, в нашей компании действует горячая линия, телефон которой также размещен на информационном стенде во всех вахтовых городках и филиалах. Каждый желающий работник имеет возможность позвонить и задать интересующие его вопросы и получить необходимую информацию.

Периодически, проводится разъяснительная работа на местах. Руководитель кадровой службы совместно с председателем Профсоюза выезжают непосредственно на производственные объекты, где проводятся собрания работников, на которых разъясняются права работников, положения коллективного договора и даются ответы на интересующие вопросы.

АО «НГСК КазСтройСервис» признает и соблюдает Руководящие принципы ООН применительно к трудовым вопросам и вопросам соблюдения прав человека. Применительно к трудовым вопросам подтверждением этого служит точное и полное регулирование взаимоотношений работодателя и работника посредством нормативных документов и актов работодателя. Так, при приеме на работу, с работником заключается трудовой договор, в котором предусмотрены ключевые аспекты осуществления трудовой деятельности. Кроме того, в нашей компании существует целый ряд Положений и Процедур, необходимых для охраны и соблюдения прав работников.

Одним из основных положений, затрагивающих права работника, является Положение об оплате труда, которое утверждается решением Совета директоров Общества.

Положением об оплате труда предусматриваются социальные выплаты и гарантии для работников, при этом, размер выплат значительно превышает предусмотренный законодательством Республики Казахстан минимум.

В АО «НГСК КазСтройСервис» действует Профсоюз, куда может вступить каждый желающий работник. Совместно с Профсоюзом, с работниками Общества заключен коллективный договор, закрепляющий права и обязанности работодателя и работника по решению трудовых и социально-экономических вопросов. Целью коллективного договора является наиболее полное регулирование социально-трудовых отношений, обеспечение сочетания нормативного и правового упорядочения данных отношений с тем, чтобы правовые нормы, закрепленные в законодательстве, могли быть реализованы наиболее эффективно, с учетом интересов работников и работодателя.

Также в Обществе (в центральном аппарате и в филиалах) функционируют постоянно действующие согласительные комиссии, в состав которых включены представители Профсоюза, для рассмотрения трудовых споров.

В случае необходимости предоставления дополнительной информации в целях использования вами полных и достоверных данных, просим сообщить нам.

С уважением,
Генеральный директор
С. Жанасов



Правительство Казахстана провозгласило курс на урегулирование трудовых отношений и «модернизацию профсоюзных институтов» после продолжительных забастовок на западе страны в 2011 г. Однако новый закон о профсоюзах и новые трудовой и уголовный кодексы лишь ужесточили ограничения и контроль в отношении рабочих и профсоюзов в Казахстане.

Доклад «Мы не враги!» *Нарушения прав работников в Казахстане* приводит анализ значительных юридических и практических препятствий, которые работники должны преодолевать, чтобы объединяться и отстаивать свои интересы на рабочем месте. Доклад рассматривает закон о профсоюзах 2014 г. и его последствия для прав работников, включая введение обременительных требований к регистрации и ограничение права работников свободно определять свои структуры. Доклад также документирует притеснения, слежки, а в ряде случаев – и надуманное уголовное преследование или увольнение, которым подвергаются профсоюзные лидеры и рабочие активисты в отместку за профсоюзную деятельность, а также случаи ущемления права на коллективные переговоры, права на забастовку и права на свободу собраний.

Хьюман Райтс Вотч призывает правительство Казахстана осуществить остро необходимые реформы и законодательные изменения, и привести национальное профсоюзное и трудовое законодательство в соответствие с международными стандартами в области трудовых отношений и прав человека. Хьюман Райтс Вотч также призывает компании в Казахстане не допускать ответных санкций или притеснений в отношении работников в связи с их профсоюзным активизмом. Международные партнеры Казахстана должны призвать правительство к уважению свободы ассоциации для профсоюзов и свободы мирных собраний и выражения мнений, как это предусмотрено международным правом.

(вверху) Бастующие работники ТОО «TechnoTrading LTD» в Мангистауской области 3 июня 2016 г.

© 2016 Саня Толкен (Радио Свобода)

(первая страница обложки) Рабочие на металлургическом предприятии «АрселорМиттал Темиртау» 13 июня 2012 г.
© 2012 Reuters