

## О Концепции реформирования трудовых отношений в Республике Казахстан

### *Утративший силу*

Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 сентября 1998 г. N 944. Утратило силу - постановлением Правительства РК от 30 декабря 2004 года N 1438 (P041438)

Правительство Республики Казахстан ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Одобрить прилагаемую Концепцию реформирования трудовых отношений в Р е с п у б л и к е К а з а х с т а н .

2. Министерству труда и социальной защиты населения, Министерству юстиции Республики Казахстан совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами обеспечить дальнейшую работу над законопроектами в области трудовых отношений в соответствии с планом законопроектных работ.

*П р е м ь е р - М и н и с т р*

*Республики Казахстан*

О д о б р е н а  
постановлением Правительства  
Республики Казахстан

от 24 сентября 1998 года N 944

### **К О Н Ц Е П Ц И Я реформирования трудовых отношений в Республике Казахстан**

Предлагаемый проект Концепции нацелен на широкий спектр проблем, которые необходимо решить для того, чтобы в сфере трудовых отношений установить главенство закона и равенство прав наемного работника и работодателя, исключить ситуацию, когда законодательство адекватно не отражает складывающиеся на современном этапе реформирования экономики взаимоотношения работника, работодателя и государства, не способствует развитию экономически состоятельного и демократического общества, в котором права всех его членов защищены законом. Все возрастающий разрыв между реальной жизнью людей и трудовым правом требует скорейшего пересмотра действующего, зачастую еще с дореформенного периода, законодательства.

#### **1. Анализ ситуации на рынке труда и трудовых отношений**

Радикальное реформирование экономики вызвало обострение ситуации в сфере труда и занятости населения. Произошло перераспределение работников

из государственного в частный сектор экономики, из производственной в непроизводственную сферу, из сельской в городскую местность.

Кроме того, в новых экономических условиях выявилась финансовая несостоятельность многих организаций, что существенно отразилось на жизненных интересах сотен тысяч работников. В 1997 году в республике полностью простаивало 588 предприятий с численностью работающих более 59 тысяч человек, частично приостановили производство 1064 предприятия с численностью работников более 230 тысяч человек, в сокращенном режиме работало 374 предприятия. В аграрном секторе спад производства вызвал массовую безработицу, перемещение молодежи в города в поисках какой-либо р а б о т ы .

Официальный статус безработного на 1 июня 1998 года имели 273,7 тыс.человек, что составило 4,0% от численности экономически активного н а с е л е н и я .

В 1997 году предложение рабочей силы на рынке труда в 5-6 раз превышало спрос, а в Атырауской, Кызылординской, Западно-Казахстанской и Актюбинской областях этот разрыв был на порядок больше.

Сохраняется масштабное явление хронической невыплаты заработной платы - на 1 марта 1998 года задолженность предприятий и организаций по заработной плате составила 52 млрд.тенге. Значительная часть долгов образовалась в результате существования экономически бесперспективных предприятий, к которым до сих пор не применена процедура банкротства, взаимных неплатежей между организациями, платежей в натуральной форме, недобросовестности работодателей. Внесенные в 1997 году в КЗОТ и Кодекс об административных правонарушениях Казахской ССР дополнительные санкции в виде пени за задержку выплаты зарплаты практически не применяются. Не привлекаются к предусмотренной законодательством ответственности должностные лица организаций, виновные в задержке выплаты зарплаты работникам.

Отсюда - вынужденные массовые отпуска по причине критического финансового состояния предприятий, увольнение работников "по собственному желанию" вместо увольнения по сокращению штатной численности либо ликвидации организаций с выплатой выходного пособия и предоставления гарантий, предусмотренных действующим законодательством, иные нарушения действующего законодательства. Только в прошлом году в отпусках без сохранения зарплаты находилось 136 тыс.человек, или 3,5% всех работающих.

Ухудшаются условия труда. Ежегодно на производствах происходит более 10 тыс. несчастных случаев, при которых погибает от 300 до 400 человек. При этом обследования рабочих мест показывают, что работодатели не принимают мер по приведению их в соответствие с нормами охраны труда. В прошлом году на

возмещение ущерба пострадавшим выплачено 950 млн.тенге. Немало пострадавших осталось без компенсации из-за остановки предприятий, отсутствия правопреемников при смене собственников предприятий и несовершенства механизма капитализации временных платежей при банкротстве , л и к в и д а ц и и о р г а н и з а ц и й .

Нарушениям в сфере трудовых отношений способствует наличие в них латентных (скрытых) процессов, особенно в частном секторе. Расширение неформальных трудовых отношений не могло не повлечь расширения нерегистрируемой занятости и скрытой безработицы.

Вопросы найма работников стали носить скрытый характер, когда на личном устном договоре с работодателем без оформления трудового договора происходит заключение трудовых отношений, определение размера и формы оплаты труда, условий труда. С одной стороны, это привело к не отражаемой в учете оплаты труда наемных работников, к предоставлению работы на оборудовании, нередко изношенном, без должного обеспечения условий безопасности труда. С другой стороны, это ведет к резкому снижению гарантий легальной защиты конституционных прав граждан в сфере трудовых отношений (незащищенность от незаконных увольнений, невозможность обжалования нарушенных трудовых прав в суде из-за неоформленности трудовых договоров, нарушение установленного законодательством режима труда и времени отдыха, норм охраны труда, негарантированность социального обеспечения).

Действующая система трудового законодательства, базирующаяся на КЗОТе Казахской ССР 1972 года, вступила в противоречие с новыми социально-экономическими условиями, когда распад традиционной системы контроля за выполнением трудового законодательства при отсутствии или недейственности санкций за его нарушение привели к экономической обусловленности и неизбежности этих нарушений.

В условиях сложившихся трудовых отношений отмечается снижение доли заработной платы в общей сумме доходов у определенной части населения; несовершенство действующей тарифной системы не позволяет в полной мере обеспечить дифференциацию труда; невысокий уровень оплаты труда работников организаций, финансируемых из государственного бюджета ( образование, здравоохранение, наука, культура и др.), не стимулирует э ф ф е к т и в н у ю и х д е я т е л ь н о с т ь .

В настоящее время в республике на национальном, отраслевом, региональном уровнях и на уровне организации социальное партнерство носит, в основном, формальный характер. Чтобы изжить такое явление в дальнейшем, необходимо законодательно регламентировать права, обязанности и ответственность сторон и обеспечить обязательное их исполнение.

На уровне организаций всех форм собственности, куда и должен быть перенесен центр тяжести коллективно-договорных процессов и где они должны быть наиболее эффективны, ситуация с заключением коллективных договоров постоянно ухудшается. Еще не во всех организациях их заключение стало нормой, упускается эта работа в негосударственных организациях.

Реформирование трудовых отношений требует объективного изменения принципов и подходов в решении вопросов оплаты труда.

В послании Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана "Казахстан 2030" отмечается, что отсутствие эффективных программ реформирования социального сектора в критических условиях переходного периода привело к ухудшению состояния и стагнации этих жизненно важных сфер. Поэтому, несмотря на сложность в реализации, реформа трудовых отношений становится первоочередной задачей.

## **2. Цели и задачи реформы**

Реформа трудовых отношений в рамках долгосрочной стратегии развития Казахстана "Казахстан 2030" преследует цель усиления реальной защиты трудовых и социальных прав работника с соблюдением законных интересов работодателя, повышения уровня оплаты труда в меру роста его продуктивности, занятости населения.

Для достижения поставленных целей предстоит решить комплекс задач:

- совершенствование законодательной базы для соблюдения паритетного равенства прав и ответственности наемного работника, работодателя независимо от сферы и сектора экономики. Необходимо создание механизма саморегулирования рынка труда при оптимальном уровне государственного прямого регулирования.

Внедрение системы обязательного страхования ответственности работодателя за причинение вреда работнику, пострадавшему в результате несчастного случая или профзаболевания при исполнении трудовых (служебных) обязанностей;

- создание мотивационного механизма повышения уровня реальной оплаты труда за счет рационального использования рабочей силы, роста производительности труда, уменьшения фискальной нагрузки на организации путем снижения обязательных платежей;

- развитие социального партнерства на всех уровнях управления (национальном, региональном, отраслевом), а также на основе создания реальных механизмов коллективно-договорного регулирования в организациях;

- переориентация деятельности государственных служб занятости от выплаты пособий по безработице к организации общественных работ, профессиональной переподготовки безработных и содействию поиску ими новых рабочих мест.

Решение этих задач позволит более эффективно бороться с бедностью и безработицей, создаст условия для замены неформальных трудовых отношений на отношения, регулируемые правом, расширит регистрируемую занятость, обеспечит гибкость трудовых отношений и их адаптацию к изменениям экономической конъюнктуры, окажет содействие в решении проблемы своевременной выплаты заработной платы, обеспечит надежными источниками существования граждан, потерявших здоровье на производстве.

### **3. Реформа трудового законодательства**

Исходя из сложившейся ситуации в сфере труда изменение действующего законодательства о труде является крайне важной и неотложной задачей. Необходим переход к трудовому законодательству, поощряющему мобильность рабочей силы, повышение ее качества и создание новых рабочих мест. Центр тяжести необходимо перенести на договорное регулирование трудовых отношений, через установление норм, которые определяют условия труда, четкое распределение прав, обязанностей и ответственности работника и работодателя.

Представляется, что необходима разработка новых и внесение изменений в действующие законы, которые регламентируют вопросы, касающиеся трудовых отношений: основные права и ответственность сторон трудовых правоотношений, гарантии и нормы по условиям труда, ответственность работодателей и должностных лиц за нарушения трудового законодательства, прав работников и профсоюзов, порядок заключения коллективных договоров, обеспечения занятости населения и социальную защиту в случае безработицы, порядок разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов).

Такой подход будет обеспечивать большую гибкость системы развития трудовых отношений и позволит при необходимости корректировать ее с учетом складывающейся экономической ситуации.

В связи с тем, что Закон Республики Казахстан "Об охране труда" был принят в 1993 году до принятия Конституции Республики Казахстан, Гражданского кодекса Республики Казахстан (общая часть), других законодательных актов, возникла необходимость ревизии отдельных его норм и положений с целью приведения их в соответствие с вышеназванными законодательными актами и сложившимися реалиями рыночной экономики.

Реформированию подлежит вся система государственного управления, надзора и контроля в сфере охраны труда. Будут более четко разграничены компетенции уполномоченного органа, а также министерств, иных центральных и местных исполнительных органов по данному вопросу.

Реформа реально коснется совершенствования правовой базы по проблемам охраны и условий труда.

Назрела острая необходимость в совершенствовании правового

регулирования вопросов, касающихся профилактики производственного травматизма, возмещения ущерба в связи с увечьем на производстве или профессиональным заболеванием. В этих целях предлагается ввести обязательное страхование ответственности работодателя за причинение вреда работнику, применение экономических санкций за ущерб здоровью работника по причине несоблюдения условий труда. Данное страхование постепенно должно вытеснить существующую неэффективную систему по возмещению ущерба, осуществляемую непосредственно работодателем. Решению этих вопросов должно способствовать принятие специального Закона Республики Казахстан " Об обязательном страховании ответственности работодателя за причинение вреда работнику пострадавшему в результате несчастного случая или профессионального заболевания при исполнении трудовых (служебных) обязанностей". По отношению к гражданам, уже пострадавшим в результате несчастного случая, необходимо предпринять меры по обеспечению возмещения им ущерба в соответствии с действующим законодательством.

Реформа трудового законодательства должна существенно повысить правовые и социальные гарантии работников.

#### **4. Регулирование занятости**

Основными государственными приоритетами в области регулирования занятости являются :

обеспечение рациональной занятости и свободного выбора рода деятельности и профессии, учета безработных, снижение застойной безработицы, повышение стимулов для активного поиска работы безработными.

Стимулы занятости должны быть заложены в приоритетности активных мер политики занятости, таких как :

поддержка и развитие малого и среднего бизнеса, индивидуального предпринимательства, стимулирование создания рабочих мест, внедрение системы микрокредитов ;

защита внутреннего рынка труда посредством лицензирования деятельности по привлечению иностранной рабочей силы и жесткого контроля за ее использованием, дифференциация обязательных платежей за использование иностранной рабочей силы в зависимости от уровня ее квалификации, экспертиза программ экономического развития и контрактов с участием иностранных фирм на предмет обеспечения занятости местного населения и ее финансирование;

организация общественных работ с максимальным привлечением граждан, длительное время являющихся безработными;

установление квоты для слабо защищенных граждан на рынке труда;

ориентация системы подготовки и переподготовки безработных в соответствии с потребностями рынка труда;

разработка механизмов совершенствования трудовой миграции, как внутри страны, так и за рубежом.

## **5. Регулирование оплаты труда**

Основная задача в политике доходов населения - повышение общего уровня оплаты труда, в том числе поэтапное подтягивание минимального размера заработной платы к прожиточному минимуму, стимулирование легализации всех денежных доходов населения, соответствующее современным условиям управление оплатой труда работников государственных учреждений.

Совершенствовать тарифную сетку оплаты труда работников государственных учреждений, увеличив диапазон межразрядных тарифных коэффициентов с учетом сложности труда, что позволит обеспечить оптимальную дифференциацию в оплате труда работников различной к в а л и ф и к а ц и и .

Требуется совершенствование системы стимулирующих выплат работникам в государственных учреждениях путем установления дополнительной оплаты труда работнику за его конечный результат, объем и качество выполненной р а б о т ы .

Для более эффективного функционирования тарифной системы требуется завершить в рамках сотрудничества государств-участников СНГ создание нормативной правовой базы, соответствующей международным стандартам (Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих (ЕТКС), Квалификационный справочник должностей служащих (КС), Классификатор занятий, Классификатор профессий рабочих и должностей служащих, межотраслевые нормативы по труду).

По мере становления института тарифных соглашений должна шире внедряться коллективно-договорная система, которая позволит с достаточной полнотой отразить интересы всех сторон при определении условий оплаты труда.

Предусмотреть хотя бы минимальные социальные гарантии в области оплаты труда в организациях всех форм собственности.

## **6. Социальное партнерство**

Дальнейшее развитие трипартизма (социального партнерства) способно внести весомый вклад для сохранения социальной стабильности государства.

При этом роль Правительства Республики Казахстан должна состоять в развитии реальных механизмов коллективно-договорного регулирования, поощрении деятельности объединений работодателей и профсоюзов, создании лучших правовых возможностей для заключения соглашений и коллективных договоров и более полном учете в них интересов различных групп работников.

Социальное партнерство необходимо рассматривать как институт

согласования интересов власти, работодателей и наемных работников на национальном, отраслевом, региональном уровнях и на уровне организации.

На национальном уровне его механизмом должен стать Республиканский трехсторонний социально-экономический совет для проведения консультаций и переговоров по согласованию интересов Правительства Республики Казахстан, республиканских объединений профсоюзов и работодателей. Консультации и переговоры оформляются соответствующими протоколами или соглашениями.

На региональном (областном, городском, районном) уровнях формой социального партнерства должны стать трехсторонние комиссии социального партнерства, создаваемые для проведения консультаций, переговоров и заключения соглашений между акимом, объединениями профсоюзов и работодателей. Центральные исполнительные органы, отраслевые профсоюзы и представительные органы работодателей заключают соглашения с отражением в них обязанностей и ответственности сторон за добровольно принятые на себя и согласованные обязательства по экономическим и социальным проблемам.

На уровне организаций необходимо законодательно закрепить возможность заключения коллективных договоров работодателей с любой профсоюзной организацией.

Необходимо также обеспечить доступ работников к официальной статистической отчетности организации, повысить прозрачность их хозяйственной деятельности для участников коллективно-договорных отношений.