

Приложение к письму
РГП на ПХВ «Институт
законодательства и
правовой информации»
№ _____
от «__» _____ 2025 г.

Заключение

РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан на консультативный документ регуляторной политики к проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования трудового законодательства»

I. Оценка состояния правового регулирования

Описание проблемы, предлагаемые пути решения описанной проблемы, влияние предлагаемых путей решения, ожидаемые результаты от введения предлагаемого пути решения

Консультативный документ регуляторной политики (далее – КДРП) разрабатывается согласно Правилам законотворческой работы Правительства Республики Казахстан, утвержденным Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года № 907 (далее – Правила).

Вместе с тем, анализ КДРП выявил нарушения указанных Правил, которые требуют устранения.

1. Содержание КДРП определяет шесть проблемных вопросов, однако их изложение носит крайне краткий и неинформативный характер. Приведенные аналитические сведения являются минимальными и фактически не содержат полноценного анализа.

Отдельные численные данные представлены без указания их источников и без приложений. Например, в рамках первого проблемного вопроса указывается, что согласно данным Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан более 90% трудовых договоров регистрируются через Единую систему трудовых договоров. Однако ссылка на источник этих данных отсутствует. Аналогичная ситуация наблюдается и в третьем проблемном вопросе, где упоминаются результаты социологического опроса без раскрытия методологии, параметров и полных итогов данного исследования.

Кроме того, в колонке «Способы измерения проблемы» в большинстве случаев указано лишь «количество», при этом сами количественные показатели не приведены. Следует отметить, что наличие какого-либо количества само по себе не является способом измерения проблемы. Для объективной оценки масштабов проблемных вопросов требуется указание конкретных числовых данных и их динамики.

Таким образом, в КДРП фактически отсутствуют подтвержденные сведения, полноценная аналитика и статистика. Изложение проблем носит декларативный характер и не соответствует требованиям Правил, регулирующих разработку КДРП.

В соответствии с подпунктами 1) - 3) пункта 9 Правил разработка КДРП включает в себя:

- *проведение анализа действующего законодательства и практики в соответствующей области правового регулирования, определение проблем и причин недостаточной эффективности существующих правовых механизмов (при их наличии), в том числе выявление наличия множественности актов, регулирующих сходные общественные отношения;*
- *изучение, обобщение и анализ экономической, социологической, статистической и иной необходимой информации;*
- *осуществление исследования и прогноза социальных, финансово-экономических, экологических, правовых и иных последствий принятия предлагаемых решений (положительных/отрицательных), в том числе анализ возможных социальных рисков, а также тенденций и вариантов развития общественных отношений в определенной сфере в связи с такими решениями.*

Также «к консультативному документу должны в обязательном порядке прилагаться соответствующие материалы, показывающие обоснованность и достоверность указанных в нем сведений».

Таким образом, разработчиком фактически проигнорированы основные требования к содержанию КДРП, установленные Правилами.

Кроме того, следует отметить, что КДРП разрабатывается до подготовки проекта закона Республики Казахстан и предназначен для предварительной оценки необходимости его принятия. При этом, согласно пункту 35 Правил разработка проектов законов осуществляется только на основании и в строгом соответствии с их консультативными документами. В связи с этим изложение проблемных вопросов в обобщённой, неконкретной форме затрудняет оценку степени необходимости законодательного вмешательства и создает риск произвольного расширения предмета регулирования на этапе подготовки проекта закона.

С учетом изложенного, предлагается доработать раздел 1 КДРП с учетом требований Правил.

2. В разделе 2 КДРП «Анализ текущей ситуации, сопоставление мирового опыта, наиболее схожего с национальным регулированием» наблюдается отсутствие или излишняя лаконичность анализа и сопоставления международного опыта.

Кроме того, в данной строке приведены тезисы, описывающие опыт стран, однако не совсем понятно, по каким критериям опыт этих стран считается наиболее схожим с национальным регулированием. Также не предоставляется достаточной обоснованности того, почему именно к опыту этих стран следует обращаться при решении описанной проблемы.

Информация, приведенная в данном разделе в качестве международного опыта, хотя и содержит упоминание о некоторых международных практиках, недостаточна для полноценного анализа зарубежного опыта в части решения описанных проблем.

Между тем, согласно подпункту 4 пункта 9 Правил *«разработка консультативного документа включает в себя изучение международного опыта и проведение сравнительно-правового анализа»*.

В этой связи следует дополнительно указать на сходство между национальным регулированием и опытом перечисленных стран, а также обосновать применимость и переносимость их решений на контекст Республики Казахстан.

Учитывая изложенное выше, разработчику следует тщательно провести анализ международного опыта и включить его результаты в данный пункт раздела 2 КДРП.

3. В разделе 3 КДРП «Предлагаемые пути решения» разработчиком предлагаются следующие решения:

- *Введение понятий и механизмов реагирования на случаи сексуальных домогательств в сфере труда;*
- *Закрепление роли МИО в решении трудовых конфликтов и организации социального партнерства;*
- *Совершенствование регулирования профсоюзов: ежегодное подтверждение структуры, уточнение членства, обязанность отчётности.*

При этом суть предлагаемых решений не раскрыта. Так, при предложении внедрить механизмы реагирования на случаи сексуальных домогательств в сфере труда не конкретизировано, какие именно механизмы планируется предусмотреть, кто будет уполномочен рассматривать обращения, какие процедуры и санкции предполагается ввести.

Аналогичная ситуация складывается и с предложением о закреплении роли местных исполнительных органов: отсутствует информация о том, какие функции и полномочия предполагается передать МИО, каким образом будет определяться их роль и взаимодействие с другими участниками регулирования.

Отдельно следует отметить, что не в полной мере освещены минусы предлагаемых решений, что вызывает сомнения в их обоснованности и последующей эффективности. Так, в отношении регулирования профсоюзов уже на стадии публичного обсуждения были высказаны замечания о потенциальных негативных последствиях: дополнительных административных барьерах для профсоюзов, ограничении свободы объединения. Закрепление роли МИО в урегулировании трудовых конфликтов может привести к избыточной бюрократизации процедур проведения забастовок и к ограничению прав работников на коллективные действия.

Кроме того, отсутствие конкретики в изложении предложений создает риск их произвольного применения в будущем и расширения регулирования за пределы первоначально заявленных целей.

На основании изложенного, рекомендуется доработать раздел 3 КДРП, с учетом указанных выше предложений.

4. В рамках шестого проблемного вопроса в разделе 3 КДРП в качестве решения предлагается:

«Совершенствование регулирования профсоюзов: ежегодное подтверждение структуры, уточнение членства, обязанность отчётности».

Между тем данные предложения вызывают вопросы в части их согласованности с действующими нормами и основополагающими принципами законодательства Республики Казахстан о профсоюзах.

Так, статья 5 Закона Республики Казахстан «О профессиональных союзах» от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК закрепляет принципы создания и деятельности профсоюзов, в том числе:

- профсоюзы самостоятельно разрабатывают и утверждают уставы, структуру, определяют приоритетные направления деятельности, образуют профсоюзные органы, организуют деятельность, проводят собрания, конференции, съезды и другие мероприятия, не запрещенные законодательными актами Республики Казахстан.

- профсоюзы независимы в своей деятельности от государственных органов всех уровней, политических партий, работодателей и их объединений, не подконтрольны и не подотчетны им.

На этом основании возникает вопрос, насколько предлагаемые меры – введение обязательного ежегодного подтверждения структуры, ведения отчетности и уточнения членства – соответствуют указанным принципам. В случае, если проект Закона предполагает пересмотр или ограничение установленных законодательством гарантий независимости, следует ставить вопрос о корректности представления данных изменений как «совершенствование». Фактически речь идёт не о развитии института профсоюзов, а о создании дополнительных обязательств, которые могут ограничить их автономию.

Кроме того, предложенные меры расцениваются как чрезмерное вмешательство государства во внутреннюю деятельность профсоюзов, которые в том числе могут противоречить Конституции Республики Казахстан и международным обязательствам.

5. Раздел 4 КДРП «Влияние предлагаемых путей решения» содержит ограниченный и односторонний анализ влияния предлагаемых решений. Основное внимание сосредоточено на аспектах цифровизации и сокращения бумажного документооборота. Между тем в документе предложены шесть различных направлений регулирования, каждое из которых потенциально оказывает существенное влияние на социальную, правовую, экономическую и иные сферы. Однако соответствующий анализ таких последствий либо отсутствует, либо сведён к общим фразам.

Согласно подпункту 3) пункта 9 Правил, разработка КДРП включает в себя *«осуществление исследования и прогноза социальных, финансово-экономических, экологических, правовых и иных последствий принятия предлагаемых решений (положительных/отрицательных), в том числе анализ возможных социальных рисков, а также тенденций и вариантов развития общественных отношений в определенной сфере в связи с такими решениями»*.

Кроме того, в соответствии с тем же пунктом Правил, *«в рамках прогнозирования правовых последствий оцениваются предполагаемое влияние предлагаемых решений на существующий механизм правового регулирования общественных отношений в определенной сфере, в том числе на установление,*

конкретизацию прав и обязанностей, устранение правовых пробелов, исключение дефектных, неэффективных и декларативных норм.».

Данные требования разработчиком фактически проигнорированы. Отрицательные последствия большинства решений не рассмотрены вовсе. В случае, если разработчик считает, что предлагаемое решение не влечет негативных последствий, это также должно быть специально отражено и обосновано в тексте, с приведением аргументов.

С учетом изложенного, разработчику рекомендуется доработать раздел 4 КДРП, обеспечив полноценный и сбалансированный анализ всех видов влияний, как положительных, так и возможных отрицательных, по каждому из шести предлагаемых направлений.

6. В разделе 11 КДРП представлена предполагаемая структура проекта Закона Республики Казахстан, в которую включены изменения и дополнения в ряд законодательных актов. Вместе с тем, проект Закона не предусматривает внесения изменений в Уголовный кодекс Республики Казахстан или Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Между тем, в содержании КДРП заявлено намерение закрепления понятий и механизмов реагирования на случаи сексуальных домогательств в сфере труда. В этой связи остаётся неясным, какие именно правовые последствия и санкции планируется установить в отношении нарушителей. Если меры ответственности не будут закреплены в Уголовном кодексе или КоАП РК, а соответствующие нормы ограничатся рамками Трудового кодекса, возникает риск их формализации и отсутствия действенного механизма защиты работников.

Следует учитывать, что само по себе наличие в Трудовом кодексе определений и обязанностей работодателя не создаёт полноценного механизма. Кроме этого, как отмечается в научной литературе, харассмент часто проявляется в латентной форме, связан с неравенством власти, и требует наличия сдерживающего правового инструмента (см. раздел IV Заключения). При отсутствии уголовной или административной ответственности возможны ситуации, при которых виновное лицо не понесёт никаких последствий за допущенные нарушения, даже при наличии внутреннего расследования или жалобы со стороны работника.

С учётом изложенного, представляется необходимым рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений и дополнений в Уголовный кодекс или КоАП РК.

II. Общая информация

Анализ текущей ситуации, оценка сопоставления мирового опыта, наиболее схожего с национальным регулированием

В разделе 2 КДРП органом-разработчиком приводится информация касательно зарубежного опыта по заключению трудовых договоров в электронной форме с использованием цифровой подписи в Эстонии, Финляндии, ОАЭ; по внедрению индивидуальной и интегральной оценки профессиональных рисков с использованием цифровых карт в странах ЕС, Канаде, Австралии, Японии; по правовому регулированию вопросов сексуального домогательства в

рамках реализации положений Конвенции МОТ № 190, принятой рядом стран включая Францию, Канаду и Южную Корею, где предусмотрены внутренние процедуры реагирования на подобные действия; по разграничению функций органов труда между законом и подзаконными актами в странах ОЭСР; по участию региональных органов власти в урегулировании трудовых конфликтов в Германии, Швеции, Южной Кореи; а также по регулированию статуса, членства и отчетности профсоюзов в Великобритании, Германии, Франции.

Представленная информация о зарубежной практике, связанной с вопросами обозначенными в разделе 1 КДРП имеет преимущественно обзорный характер, что позволяет квалифицировать её как частично соответствующую положениям КДРП.

В целях совершенствования раздела 2 органу-разработчику рекомендуется изучить международный и национальный опыт регулирования ключевых аспектов трудовых отношений. В частности, следует обратить внимание на механизмы противодействия сексуальному домогательству в сфере труда, включая положения Конвенции МОТ № 190, а также законодательство Франции, Канады и Республики Корея. Кроме того, целесообразно изучить правовые подходы к заключению трудовых договоров в электронной форме, закреплённые, например, в Германии и Финляндии, где электронные договоры признаются юридически значимыми при соблюдении определенных условий. Также рекомендуется проанализировать международную практику регулирования правового статуса профсоюзов, в частности, опыт Великобритании и Франции, характеризующийся более строгими и прозрачными требованиями к деятельности профсоюзных организаций.

Конвенция Международной организации труда от 10 июня 2019 года № 190 «Об искоренении насилия и домогательств в сфере труда» (далее – Конвенция МОТ № 190)¹ впервые установила единый международный стандарт, призванный защитить всех работников от физических, психологических, сексуальных и экономических посягательств.

Во-первых, в соответствии со статьей 1 Конвенции МОТ № 190 под *«насилиям и домогательствам»* понимается спектр неприемлемых поведений и практик, либо угроз таких поведений и практик однократных или систематических, способных причинить физический, психологический, сексуальный или экономический вред, при этом особо выделяется *«гендерное насилие и домогательства»* как форма, затрагивающая лиц по признаку пола или непропорционально затрагивающая определённый гендерный контингент. Данная дефиниция устраняет неоднозначность в квалификации правонарушений и направляет законодательные системы на учёт социальных и культурных факторов, влияющих на восприятие и оценку случаев насилия и домогательств.

Во-вторых, статья 4 Конвенции МОТ № 190 предписывает государствам-участникам разработать и внедрить интегрированный, гендерно-чувствительный

¹ Конвенция Международной организации труда от 10 июня 2019 года № 190 «Об искоренении насилия и домогательств в сфере труда» // https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_712057.pdf

подход к предупреждению и ликвидации насилия и домогательств в сфере труда. Этот подход предполагает комплекс мер: *закрепление запрета на законодательном уровне, организацию постоянного мониторинга и оценки рисков, проведение обучающих и просветительских программ, а также установление эффективных санкций в отношении нарушителей трудовой дисциплины и прав работников.*

В-третьих, в соответствии со статьей 10 Конвенции МОТ № 190 государства должны обеспечить доступность эффективных внутренних и внешних процедур подачи и рассмотрения жалоб, гарантировать конфиденциальность и защиту от репрессий заявителей, свидетелей и информаторов, а также предоставить комплексную медицинскую, социальную и юридическую помощь. Органы инспекции труда и компетентные институты наделяются полномочиями для оперативного вмешательства и применения мер принудительного характера.

Во **Франции** правовое регулирование сексуальных домогательств в сфере труда выстроено в Трудовом кодексе (далее – Кодекс)² как единая, последовательно развивающаяся система норм, обеспечивающих и профилактику и защиту, и санкции.

Статья L1153-1 Кодекса определяет четыре взаимосвязанных признака, по которым поведение квалифицируется как сексуальное домогательство.

- Регулярные высказывания или действия сексуального или сексистского характера, способные унизить работника или создать для него враждебную, запугивающую обстановку.

- Скоординированные или последовательные посягательства нескольких лиц, даже если каждый из них действовал лишь однажды, их совместный эффект расценивается как групповое домогательство.

- Однократное, но интенсивное давление с целью получить сексуальное действие рассматривается наравне с повторяющимися нарушениями.

- Неотъемлемым элементом является намерение, будь то явная или предполагаемая мотивация добиться сексуального преимущества.

Совокупность этих критериев устраняет неоднозначность при оценке инцидентов, позволяя однозначно отличать недопустимые посягательства от единичных нецеленаправленных действий.

Ни один работник, ставший жертвой сексуального домогательства по критериям статьи L1153-1 Кодекса, будь то повторяющиеся оскорбительные высказывания или единичный эпизод давления, и ни один сотрудник, отказавшийся подчиниться таким действиям или сообщивший о них добросовестно, не может быть привлечён к дисциплинарной ответственности, не переведён, не понижен в должности, не лишён части заработка и не подвергнут иным негативным мерам, перечисленным в статье L1121-2 Кодекса.

Работодатель принимает все необходимые меры для предотвращения, пресечения и наказания актов сексуальных домогательств. На рабочем месте, а

также в помещениях, или у дверей помещений где осуществляется найм, лицам, указанным в статье L1153-2 Кодекса, любыми способами доводится до сведения текст статьи 222-33 Уголовного кодекса Франции³, а также информация о гражданских и уголовных делах, возбужденных по фактам сексуальных домогательств, и контактные данные компетентных органов и служб. Перечень данных служб определяется нормативным актом.

Согласно *статье 222-33 Уголовного кодекса Франции*, сексуальным домогательством признается применение любой формы серьёзного давления, даже если оно не носит повторяющегося характера, направленного на получение действия сексуального характера в интересах виновного или третьего лица, причём реальная или мнимая цель не имеет значения. За указанные деяния предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок два года и наложения штрафа в размере 30 000 евро. Если сексуальные домогательства совершаются при наличии отягчающих обстоятельств, наказание усиливается и составляет до трёх лет лишения свободы и штраф в размере 45 000 евро.

В соответствии со *статьей L1153-5-1 Трудового кодекса Франции*, в каждой компании численность работников которой составляет не менее двухсот пятидесяти человек назначается специальный представитель. Этот представитель наделён обязанностями направлять, информировать и оказывать поддержку сотрудникам в вопросах борьбы с сексуальными домогательствами и проявлениями сексистского поведения на рабочем месте.

Согласно *статье L1153-6 Трудового кодекса* любой сотрудник, совершивший действия квалифицируемые как сексуальные домогательства подлежит дисциплинарному взысканию в установленном внутренними нормативными актами компании порядке.

С 1 января 2021 года в **Канаде** введён в действие Правила предотвращения притеснений и насилия на рабочем месте (далее – Правила)⁴, которые установили новую комплексную модель защиты работников. Правила направлены не только на реагирование на факты домогательств и насилия, но и на их предупреждение через системную и проактивную деятельность работодателя.

Основополагающей обязанностью работодателя является проведение оценки факторов риска на рабочем месте. В соответствии со статьей 5 Правил работодатель обязан выявлять как внутренние, так и внешние риски способные привести к притеснениям или актам насилия. При этом статья 8 Правил отдельно подчёркивает необходимость учитывать внешние угрозы, в частности последствия семейного насилия, оказывающего влияние на безопасность рабочей среды.

Важным элементом системы предотвращения инцидентов является разработка внутренней политики организации. Согласно статье 10 Правил, работодатель обязан утвердить документ, который определяет цели компании в области обеспечения безопасной рабочей среды, распределяет роли и

³ Code penal // https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/legitext000006070719/legiscta000021796051/?anchor=legiarti000043409377#legiarti000043409377

⁴ Work Place Harassment and Violence Prevention Regulations (SOR/2020-130) // <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Regulations/SOR-2020-130/index.html>

обязанности участников, фиксирует идентифицированные факторы риска и описывает процедуры урегулирования жалоб.

В соответствии со статьей 12 Правил, на работодателя возлагается обязанность обеспечивать регулярное обучение всех сотрудников, руководителей и назначенных получателей жалоб. Обучение должно быть направлено на повышение осведомлённости о недопустимости притеснений и насилия, а также на формирование навыков предотвращения подобных ситуаций.

Процедура разрешения инцидентов подробно регламентирована. Работник или свидетель имеет право подать уведомление о происшествии как в устной, так и в письменной форме. Работодатель обязан в течение семи дней подтвердить получение уведомления и предоставить пострадавшей стороне информацию о процедуре урегулирования. В случае невозможности разрешения конфликта посредством переговоров или посредничества должно быть инициировано независимое расследование. Итоговые рекомендации, сформулированные по результатам такого расследования, являются обязательными для исполнения работодателем. Правила устанавливают строгие сроки рассмотрения инцидента: процесс урегулирования должен быть завершён не позднее одного года с момента подачи уведомления. Для обеспечения надлежащего контроля за соблюдением требований на работодателя возлагается обязанность вести учёт всех происшествий и хранить соответствующую документацию в течение не менее десяти лет.

Таким образом, канадские Правила закрепляют активную обязанность работодателя по созданию безопасной рабочей среды, реализации профилактических мер и обеспечению справедливого и эффективного урегулирования инцидентов.

Южная Корея обеспечивает предупреждение сексуальных домогательств на рабочем месте и защиту пострадавших работников через развитую законодательную базу, включающую положения *Закон о трудовых нормах* (далее - Закон)⁵.

Ключевые требования закреплены в статье 76-2 Закона, озаглавленной «Запрещение домогательств на рабочем месте». В соответствии с данной нормой, работодатель получивший сообщение о предполагаемом случае домогательства, обязан без промедления инициировать объективное расследование. При подтверждении факта домогательства он обязан принять меры для устранения последствий, включая возможность перевода пострадавшего работника либо применение дисциплинарного взыскания к виновному лицу.

Важным элементом регулирования является установленный запрет на любые формы репрессий в отношении работников, подавших жалобу или участвовавших в расследовании, что существенно укрепляет гарантии защиты пострадавших. *Если в результате домогательства работник выражает желание прекратить трудовые отношения, работодатель обязан выплатить*

⁵ Labor standards act // https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawview.do?hseq=59932&lang=eng

компенсацию без требования соблюдения уведомительного срока. Данная мера направлена на предотвращение повторной виктимизации работников и облегчение выхода из травмирующей ситуации.

По вопросу регулирования заключения трудовых договоров в электронной форме следует отметить, что в ряде зарубежных стран установлены законодательные нормы, обеспечивающие полное юридическое признание электронных трудовых договоров при соблюдении определённых требований.

Одной из ключевых особенностей правового регулирования трудовых отношений в **Финляндии** является высокая степень гибкости, предоставляемая сторонам, при выборе формы заключения трудового договора. В соответствии с положениями *Закона о трудовых договорах Финляндии*⁶, в частности, согласно статье 3 трудовой договор может быть заключён в устной, письменной или электронной форме. Закон прямо допускает любую из этих форм, что отражает принципы свободы договора и адаптации к современным условиям цифровой экономики.

Электронная форма договора предполагает использование информационно-коммуникационных технологий для заключения соглашений между работником и работодателем. Правовой статус электронной формы трудового договора регулируется дополнительно Законом о надёжной электронной идентификации и электронных трастовых услугах.

С 1 января 2025 года в **Федеративной Республике Германия** вступили в силу изменения в *Закон о доказательстве существенных условий, применимых к трудовым отношениям* (далее – Закон)⁷. Согласно новой редакции § 2 Закона, работодатель получил право предоставлять работнику информацию об основных условиях трудового договора в текстовой форме, включая передачу по электронной почте или через иные электронные средства коммуникации.

Передача сведений в текстовой форме не требует использования квалифицированной электронной подписи. К электронному документу предъявляются требования доступности для работника, а также возможности его сохранения и распечатывания. Упрощение формальных требований направлено на повышение гибкости оформления трудовых отношений и развитие электронного документооборота.

При этом для некоторых видов договоров, таких как срочные трудовые договоры или соглашения о неконкуренции, сохраняется требование заключения в письменной форме с собственноручной подписью в соответствии с гражданским законодательством.

По вопросу регулирования правового статуса профсоюзов международная практика демонстрирует наличие более строгих и прозрачных требований к деятельности профсоюзных организаций.

В **Великобритании** деятельность профсоюзов регулируется *Законом 1992 года о профсоюзах и трудовых отношениях (консолидация)*⁸ (далее – Закон)

⁶ Employment Contracts Act // <https://finlex.fi/en/legislation/translations/2001/eng/55>

⁷ Gesetz über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen // <https://www.gesetze-im-internet.de/nachwg/index.html#BJNR094610995BJNE000103126>

⁸ Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992 // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/52/contents>

который устанавливает требования к внутреннему управлению профсоюзов, включая ведение реестра членов, аудит и отчётность перед сертификационным офицером.

«Справочно:

Статья 254:

2. Специалист по сертификации назначается Государственным секретарем после консультаций со Службой консультаций, примирения и арбитража (но на него не распространяются указания любого министра Короны относительно порядка выполнения им своих функций).».

Согласно разделу 24 указанного закона, профсоюзы обязаны вести актуальный реестр имён и адресов своих членов. Каждому члену предоставляется право по запросу проверить наличие и точность своих данных в реестре. Реестр может вестись в электронном виде. Невыполнение этих требований может привести к подаче жалобы в сертификационному офицеру или в суд.

Раздел 24ZA Закона обязывает профсоюзы ежегодно предоставлять сертификационному офицеру сертификат аудита членства, подтверждающий соблюдение требований по ведению реестра. Этот сертификат должен быть подписан уполномоченным должностным лицом профсоюза и содержать заявление о соответствии требованиям раздела 24 указанного Закона.

Профсоюзы с численностью более 10 000 членов обязаны назначать квалифицированного независимого аудитора для проверки реестра членов и подготовки соответствующего сертификата аудита, как предусмотрено разделом 24ZB Закона. Аудитор не должен быть сотрудником или должностным лицом профсоюза и должен соответствовать установленным критериям независимости и компетентности.

Раздел 32 Закона требует от профсоюзов ежегодной подачи сертификационному офицеру отчёта о своей деятельности. Отчёт должен включать финансовые документы, информацию о заработной плате и льготах членов исполнительного комитета, копию устава, а также сведения о численности членов. Указанные отчёты доступны для публичного ознакомления. Эти положения обеспечивают прозрачность и подотчётность профсоюзов перед их членами и регулирующими органами, способствуя эффективному функционированию профсоюзного движения в Великобритании.

Правовое регулирование деятельности профессиональных союзов и их объединений **во Франции** закреплено в *Трудовом кодексе*.

Согласно положениям Трудового кодекса Франции профессиональные союзы имеют право создавать объединения с целью совместной защиты своих материальных и моральных интересов. Такие союзы профсоюзов могут осуществлять консультации между собой, направленные на координацию усилий и выработку общей позиции по вопросам касающимся условий труда и прав работников.

Организация профессиональных союзов допускается на основе профессиональной принадлежности: *объединения могут формироваться из лиц, занимающихся одной и той же профессией, аналогичными или смежными видами деятельности, направленными на производство определённых товаров или осуществление свободной профессиональной деятельности.*

В особом порядке предусмотрено право создания профессиональных союзов для лиц, нанимающих домашний персонал. Такие организации защищают интересы своих членов как работодателей, что представляет собой отступление от общего правила формирования профсоюзов исключительно среди наёмных работников.

Учредители любого профессионального союза обязаны зарегистрировать его устав и представить список лиц, ответственных за административное управление организацией. При изменении руководящего состава или внесении поправок в устав эта регистрация должна быть обновлена.

Каждый член профессионального союза, соответствующий условиям, изложенным в статье L2131-5 Трудового кодекса, имеет право участвовать в управлении организацией. Французские граждане, принимающие участие в административной или управленческой деятельности профсоюза должны обладать полной дееспособностью и не быть лишёнными гражданских прав. На аналогичных условиях лица иностранного происхождения, достигшие 18-летнего возраста и состоящие в членстве профсоюза, также имеют право занимать административные и управленческие должности.

В случае добровольного роспуска профессионального союза, как по решению его органов, так и по судебному постановлению, имущество организации передаётся в порядке, предусмотренном уставом. При отсутствии таких положений распределение активов осуществляется в соответствии с решениями общего собрания членов. При этом прямо запрещено распределение имущества между индивидуальными членами профсоюза в любой форме.

Таким образом, законодательство Франции обеспечивает создание профессиональных объединений на основе принципов свободы, равенства и коллективной ответственности, с правилами их формирования, управления и прекращения деятельности.

На основании вышеизложенного, органу-разработчику рекомендуется провести дополнительный правовой анализ международного опыта по вопросам противодействия сексуальному домогательству в сфере труда, регулирования электронных трудовых договоров, деятельности профсоюзов и участия государственных органов в урегулировании трудовых споров. Представляется целесообразным включить соответствующую информацию в раздел 2 КДРП.

III. Анализ консультативного документа регуляторной политики

Результаты анализа эффективности законодательства

По итогам анализа проекта Закона и оценки эффективности действующих нормативных правовых актов, считаем целесообразным рассмотреть предложения по внесению дополнений в представленный проект Закона, а именно в Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V (далее – Кодекс):

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 30 Кодекса, в случае истечения срока действия трудового договора, если ни одна из сторон в течение последнего рабочего дня (смены) не уведомила о прекращении трудовых отношений, он считается продленным на тот же срок, на который был ранее заключен, за

исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 51 настоящего Кодекса.

Данная норма не учитывает ситуации, когда работодатель по объективным причинам не имеет возможности в течение последнего рабочего дня (смены) уведомить о прекращении трудовых отношений. К примеру, в случае временной нетрудоспособности работника или социального отпуска, которую работодатель, в отличие от ежегодного оплачиваемого трудового отпуска, не может заблаговременно предвидеть.

В ситуации, когда работник оформляет лист временной нетрудоспособности и последний рабочий день (смена) выпадает на период временной нетрудоспособности, работодатель уведомляет работника о прекращении трудовых отношений, тем самым нарушает порядок, установленный пунктом 1 статьи 30 Кодекса, не имея при этом иной возможности.

В этой связи вышеуказанную норму предлагается изложить в следующей редакции:

«В случае истечения срока действия трудового договора, если ни одна из сторон в течение последнего рабочего дня (смены), за исключением периода временной нетрудоспособности или социального отпуска работника, не уведомила о прекращении трудовых отношений, он считается продленным на тот же срок, на который был ранее заключен, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 51 настоящего Кодекса».

Аналогичное уточнение следует внести в пункт 4 статьи 30 Кодекса.

2. В соответствии с пунктом 2 статьи 30 Кодекса, субъекты малого предпринимательства могут заключать трудовые договоры с работниками на определенный срок без ограничения, предусмотренного подпунктом 2) пункта 1 настоящей статьи.

Вместе с тем, подпункт 2) пункта 1 статьи 30 установлено не одно, а несколько ограничений:

- 1) срок действия трудового договора не менее одного года;
- 2) количество продлений срока трудового договора не более двух раз.

Из содержания пункта 2 статьи 30 Кодекса непонятно, какое именно ограничение имел в виду законодатель. В этой связи предлагается изложить пункт 2 статьи 30 Кодекса в следующей редакции:

«Субъекты малого предпринимательства могут заключать трудовые договоры с работниками на определенный срок без ограничения количества продления срока действия трудового договора».

IV. Научно-правовая характеристика проблемных вопросов консультативного документа регуляторной политики, а также способов их решения

Соотношение идей консультативного документа регуляторной политики с общепринятыми подходами в науке.

КДРП предлагает ряд мер по совершенствованию трудового законодательства. В целом, область трудового законодательства является одной

из наиболее обсуждаемых в юридической литературе.

Рахимбердин К.Х. и Гета М.Р.⁹ рассматривая некоторые криминологические и уголовно-правовые аспекты противодействия сексуальному насилию и домогательствам в сфере труда в Республике Казахстан, отмечают, что в законодательстве Казахстана понятие сексуальных домогательств в сфере труда не отражено и не раскрыто его содержание.

По мнению авторов, в процессе борьбы с харассментом, для повышения ее эффективности, необходимо учитывать латентность харассмента, толерантное отношение к нему в различных группах современного казахстанского общества, многочисленные коррупционные факторы, широкую распространенность нарушений трудовых и иных социальных прав граждан, масштабное социальное расслоение, гендерную дискриминацию, низкую социальную и юридическую защищенность работников и недостаточную правовую информированность населения о сексуальном насилии и домогательствах в сфере труда, а также о способах противодействия данному социальному и духовному злу. Существует развитие харассмента с коррупционным подтекстом, имеет довольно масштабные риски распространения в сфере служебных отношений, в органах государственной власти.

Авторы считают, что опасность сексуальных домогательств, проявляется не только в негативном воздействии на психику жертвы, но и на ее телесную неприкосновенность, личное и человеческое достоинство, важнейшие социальные трудовые права и свободы. Данные обстоятельства, отнюдь не в полной мере учитываются законодательством Казахстана, поскольку сексуально окрашенные приставания по службе, на рабочем месте, не влекут в настоящее время никакой юридической ответственности в нашей стране.

Также они отмечают различные формы проявлений сексуальных домогательств, например: предложения совершить действия сексуального характера, склонение к ним, физические контакты (прикосновения), вербальные и невербальные оскорбления с сексуальным подтекстом, приставания (преследование), иное воздействие на психику потерпевшего лица. Таким образом, существует вариативность проявления сексуальных домогательств и как отмечалось ранее, далеко не все формы их проявления влекут юридическую ответственность. В криминологической литературе обращается внимание на то, что «сексуальное домогательство – это история не про секс и романтику, а про власть. Конкретный мужчина показывает женщине, что она для него никто и, если он захочет, она отдаст ему все, что он попросит. Женщина идет на это, потому что живет в контексте, где не может выйти, хлопнуть дверью и уйти из профессии. Никто не должен стоять перед выбором: отдаться принудительно и сделать карьеру или воспользоваться своим талантом и добиться вершин. Этот выбор негуманный. Даже если женщин никто не тащит силой, в таких ситуациях они отлично понимают, как им все обрубят в профессиональной

⁹ Рахимбердин К. Х., & Гета М.Р. (2022). НЕКОТОРЫЕ КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ И УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ СЕКСУАЛЬНОМУ НАСИЛИЮ И ДОМОГАТЕЛЬСТВАМ В СФЕРЕ ТРУДА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН. *Научно-правовой журнал «Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан»*, 4(71).

области, если они не согласятся. Это невидимые веревки, но они ничем не лучше настоящих».

Кроме этого, они отмечают, что в российской юридической науке, предпринята попытка обобщить все формы сексуальных домогательств (харассмента) и свести их к четырем типам поведения: нападению, принуждению, обсуждению, демонстрации. Нападение – это акт прямой или словесной сексуальной агрессии. Принуждение – это требование к сексуальному взаимодействию. Обсуждение, означает удовлетворение сексуальных и иных инстинктов виновного, посредством словесной характеристики жертвы харассмента, оценки ее внешности, сексуальных пристрастий в присутствии самой жертвы. Демонстрация состоит в том, что жертва умышленно используется виновным в качестве вынужденного зрителя сексуально атрибутированного поведения.

Авторы приходят к выводу о том, что уголовное законодательство Республики Казахстан, содержит только один состав преступления, в котором имеются признаки, указывающие на харассмент. Это понуждение к половому акту или к иным действиям сексуального характера (статья 123 УК РК). Однако в этом составе не конкретизирована служебная зависимость потерпевшей (потерпевшего) от виновного, а само понуждение увязано лишь с угрозами ухудшить положение жертвы.

Таким образом, в уголовном законодательстве Республики Казахстан, не нашли отражения ненасильственные способы сексуальных домогательств, понуждения к действиям сексуального характера, в которых не усматриваются прямые угрозы ухудшить правовое и иное положение жертвы; не получили правовой оценки многообразные формы социально-опасного поведения в сфере трудовых (служебных) отношений, имеющие сексуальный, гендерный контекст.

В целях решения данных проблем, представляется необходимым на их взгляд внести изменения в статью 123 Уголовного кодекса Республики Казахстан, изложив ее в следующей, примерной редакции. Понуждение к совершению полового акта и (или) иным действиям сексуального характера.

1) Предъявление требований к потерпевшей (потерпевшему) совершить половой акт и (или) иные действия сексуального характера с виновным, а равно с другим лицом в интересах виновного наказывается...

2) Понуждение потерпевшей (потерпевшего) к совершению полового акта и (или) иных действий сексуального характера с виновным, а равно с другим лицом в интересах виновного под угрозой разглашения сведений, нежелательных для потерпевшей (потерпевшего) наказывается...

3) Действия, предусмотренные частью 1, 2 настоящей статьи, совершенные лицом, от которого потерпевшая (потерпевший) находится в зависимости по службе, в связи с трудовыми отношениями или в связи с выполнением работ (оказанием услуг), а равно в зависимости материального, личного характера или обусловленной профессиональной деятельностью виновного наказываются...

4) Действия, предусмотренные частью 3 настоящей статьи, повлекшие самоубийство потерпевшей (потерпевшего), покушение на самоубийство, а равно иные тяжкие последствия наказываются...

Они полагают, что максимальным предупредительным эффектом за наиболее опасные формы харассмента, названные в предложенном варианте статьи 123 УК РК, является наказание в виде лишения свободы. По части 3 статьи 123 УК РК, в вышеуказанном формате, это может быть лишение свободы на срок до пяти лет. В части 4 статьи 123 УК РК, продолжительность лишения свободы, может быть доведена до 10 лет. Думается, что угроза наступления подобных строгих уголовно-правовых последствий, будет обладать сдерживающим, профилактическим воздействием для лиц, готовых при соответствующих обстоятельствах, совершить сексуальное насилие и домогательства.

Также авторами предлагается в целях выполнения рекомендации Международной организации труда (МОТ) включить в Уголовный кодекс Республики Казахстан, состав уголовного проступка в виде сексуальных домогательств, не имеющих характера требований и угроз, но совершенных в сфере трудовых отношений, служебной и профессиональной деятельности. Этот состав статьи 123.1 УК РК, допустимо изложить в следующем примерном варианте. Статья 123.1 УК РК Сексуальные домогательства, не связанные с понуждением и насилием.

Белхожаева Д.Ж. и Байсымакова Д.С.¹⁰, анализируя нормы, регулирующие защиту социально-трудовых прав работников, отмечают, что профсоюзы по своей правовой природе не наделены полномочиями государственной власти. Вместе с тем, для усиления их роли в защите трудовых прав необходимо наделение профсоюзов определёнными контрольными функциями, касающимися соблюдения прав работников. По мнению авторов, это стало бы важным шагом для формирования взаимодействия между профсоюзами, работниками и государством.

Также указывается, что в соответствии с требованиями трудового законодательства, контроль за соблюдением трудового законодательства в стране осуществляется инспекцией труда. Однако такой механизм не всегда оказывается эффективным. В частности, как отмечают авторы, в соответствии со статьёй 159 Трудового кодекса РК, индивидуальные трудовые споры рассматриваются примирительными комиссиями, за исключением определённых категорий работников. При этом комиссия создаётся на паритетной основе из равного числа представителей работодателя и работников, а нерешённые вопросы передаются в суд. Такая модель не всегда обеспечивает оперативное и эффективное урегулирование трудовых конфликтов.

Авторы подчеркивают необходимость укрепления доверия граждан к исполнительной и судебной власти, а также развития системы защиты социально-трудовых прав посредством активного участия общественных объединений, включая профсоюзы. В условиях трансформации трудовых отношений и усиления роли профсоюзного движения защита прав работников требует институционального усиления. В этой связи обосновывается необходимость создания специализированного органа по рассмотрению трудовых споров. В частности, предлагается учредить специализированные суды

¹⁰ Белхожаева Д.Ж. и Байсымакова Д.С., Актуальные проблемы защиты социально-трудовых прав работников. Вестник Карагандинского университета, Серия «Право». № 3(103) / 2021. стр. 170-179

по трудовым делам, что, по мнению авторов, станет шагом к формированию национальной теории социального государства в Казахстане.

Куттыгалиева А.Р., Бурибаев Е.А., Кошпенбетов Б.М.¹¹ указывают, что в среднесрочной перспективе развитие трудового законодательства Республики Казахстан должно осуществляться в соответствии со стандартами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В этой связи в числе ключевых задач выделяются:

- снижение числа как коллективных, так и индивидуальных трудовых споров;
- внедрение новых правовых механизмов обеспечения занятости и защиты от безработицы;
- выработка новых форм согласования интересов государства, работодателей и работников через дополнительные меры по развитию социального партнёрства;
- усиление роли профсоюзов в защите трудовых прав личности.

При этом в статье указывается, что в международной практике, включая рамки Международной организации труда, неоднократно высказывались серьёзные обеспокоенности в отношении законодательства Казахстана, которое, как отмечается, фактически ограничивает право работников на создание независимых профсоюзов и объединений работодателей. Отмечается, что в отношении независимых представителей трудовых интересов сохраняется неблагоприятное и репрессивное отношение, что также становилось предметом обсуждения в рамках надзорных механизмов МОТ.

Сарсембаев М.А.¹², анализируя основные положения Конвенции МОТ о минимальном размере заработной платы 1928 года, полагает целесообразным изучить вопрос о возможности перехода в Республике Казахстан от общей минимальной заработной платы к отраслевой. По его мнению, это позволило бы учитывать специфику условий труда в каждой отрасли экономики республики, точно повышать минимальные размеры заработной платы, обеспечивая тем самым защиту социальных интересов населения. В Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 24 апреля 2004 года рекомендует внести норму, которая позволила бы привлекать заинтересованных лиц к обсуждению вопроса о повышении минимального размера заработной платы, что в свою очередь обеспечивало бы более эффективное осуществление норм рассматриваемой Конвенции.

Подпункт 3 пункта 2 статьи 3 Конвенции предписывает, что установленный минимум заработной платы становится обязательным для соответствующих предпринимателей и трудящихся и не может подлежать снижению ни по индивидуальному соглашению, ни по коллективному договору (кроме отдельного случая, когда есть разрешение со стороны компетентного

¹¹ Kuttigaliyeva, A., Buribayev, Y., & Koshpenbetov, B. (2019). Стандарты ОЭСР как инструменты улучшения национального социального и трудового права. *Вестник КазНУ. Серия Юридическая*, 89(1), 72–79.

¹² Сарсембаев, М. А. (2017). О НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМ КОНВЕНЦИЙ МОТ И КАЗАХСТАНСКОГО ТРУДОВОГО ПРАВА. *Научно-правовой журнал «Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан»*, 2(47).

органа власти). Статьи 1, 4, 102 и 104 Трудового кодекса Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года содержат положения о минимальном размере заработной платы. В статье 104 Трудового кодекса предпринята достаточно успешная попытка закрепить нормы о недопустимости снижения размера минимальной заработной платы. Вместе с этим полагаем возможным более четко определить содержание указанных норм. Учитывая это, автор рекомендует дополнить статью 104 Трудового кодекса следующим положением: «Установленный минимум заработной платы является обязательным для работодателей и трудящихся и не может быть снижен ни по индивидуальному трудовому соглашению, ни по коллективному договору, кроме случая об особом разрешении компетентного органа государственной власти».

Представленные в научной литературе подходы и оценки свидетельствуют об актуальности вопросов совершенствования трудового законодательства в Казахстане. В частности, отмечается необходимость закрепления механизмов противодействия сексуальным домогательствам в сфере труда, включая учёт латентности этого явления, его разнообразных форм, а также коррупционного и властного характера. Исследователи указывают, что действующее уголовное законодательство охватывает лишь отдельные элементы харассмента и не учитывает специфику трудовых и служебных отношений, в которых часто возникает зависимость жертвы от виновного. В связи с этим предлагается расширить составы преступлений, предусмотренных статьёй 123 Уголовного кодекса, а также ввести новый состав, отражающий ненасильственные формы сексуальных домогательств, совершённых в трудовой сфере.

Одновременно в научных работах подчёркивается институциональная слабость механизма защиты трудовых прав. В частности, обращается внимание на ограниченные полномочия профсоюзов и неэффективность существующих механизмов разрешения трудовых споров, включая примирительные комиссии. В качестве одного из направлений институционального развития предлагается создание специализированных судов по трудовым делам и наделение профсоюзов расширенными контрольными функциями.

Отдельное внимание в исследованиях уделяется необходимости гармонизации национального законодательства с международными стандартами, включая требования МОТ и рекомендации ОЭСР. При этом отмечается обеспокоенность международного сообщества ограничениями свободы создания независимых профсоюзов в Казахстане.

Таким образом, научные подходы подтверждают необходимость системного пересмотра трудового законодательства Республики Казахстан с целью усиления защиты трудовых прав, а также приведения национальной правовой системы в соответствие с международными стандартами.

V. Общий вывод

Обобщение рекомендаций и ожидаемые результаты по консультативному документу регуляторной политики.

На основе анализа положений настоящего КДРП разработчику необходимо доработать разделы 1, 2, 3, 4, 7, 11 КДРП, принять во внимание результаты

анализа эффективности законодательства, международного опыта и предлагаемых механизмов регулирования и учесть замечания, указанные в настоящем Заключение Института. КДРП может быть взят за основу разрабатываемого проекта закона в случае учета замечаний и доработки разделов КДРП, описывающих проблемы отрасли и предлагающих пути решения.

**Старший научный сотрудник
отдела гражданского, гражданского
процессуального законодательства и
исполнительного производства ИЗПИ РК,
магистр юридических наук**

А.Е. Рамазан

Сведения о документе

Тип документа	Исходящий документ		
Номер и дата документа	07-07/498 от 05.05.2025		
Ссылка на документ	https://zqai.workspace.kz/storage/document_attachments/nxN0B8WYLU7fyhg71kJ5TGRHhHPcdH05HVNLOBOL.pdf		
Отправитель	РГП НА ПХВ "ИЗПИ"		
Автор	Рамазан А. Е., Старший научный сотрудник (тел: , email: ramazan.a@zqai.kz)		
Список получателей			
Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан			
Лист согласования			
ФИО	Дата и время	Результат	ЭЦП
Акимжанова Маржангуль Турсунхановна	2025-05-05 14:47:32	Согласован	Нет
Андабеков Шыңғыс Абдықадырұлы	2025-05-05 15:56:08	Согласован	Нет
Лист подписания			
Аубакирова Индира Ураловна	2025-05-05 16:12:47	Подписан	Да
Лист регистрации			
Таскынбаева Лаура	2025-05-05 16:16:50	Зарегистрирован	Нет
Лист отправки			
Лист корреспондентов			



2003 жылғы 7 қаңтардағы № 370-ІІ «Электрондық құжат және электрондық цифрлық қолтаңба» туралы ҚР Заңының 7-бабы 1 тармағына сәйкес қол қоюға өкілеттігі бар адамның электрондық цифрлық қолтаңбасы арқылы қуәландырылған. Осы құжат қағаз жеткізгіштегі қол қойылған құжатпен бірдей.

Данный документ согласно пункту 1 статьи 7 ЗРК от 7 января 2003 года № 370-ІІ «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», удостоверенный посредством электронной цифровой подписи лица, имеющего полномочия на его подписание, равнозначен подписанному документу на бумажном носителе.