



**Отчет по комплексному исследованию
«Оценка потребностей работников
нефтегазовой отрасли в Мангистауской
области»**

Содержание

Введение	3
<i>О проекте</i>	3
<i>Методы исследования</i>	4
<i>Список сокращений</i>	5
Социально-экономические особенности Мангистауской области	6
Уровень социальной удовлетворенности населения	8
Взаимодействие сторон при трудовых спорах	16
<i>Взаимодействие между работниками и местными органами власти</i>	17
<i>Взаимодействие между работниками и работодателем</i>	18
Роль программ занятости	23
Общее заключение и рекомендации	30
<i>Подходы по укреплению взаимодействия сторон</i>	32

Введение

О проекте.

В Мангистауской области уже на протяжении нескольких лет периодически проходят забастовки работников предприятий нефтегазового сектора. Для улучшения взаимодействия между государственными органами, компаниями и жителями области, в том числе работниками компаний нефтегазового сектора, был разработан проект «Диалог заинтересованных сторон», цель которого заключается в содействии диалогу местных органов власти, нефтегазовых компаний, гражданского общества и работников по вопросам адаптации государственных и частных программ занятости под нужды Мангистауской области».

Проект реализуется НПО «ЭХО», ЭКО Мангистау, Фондом Peace Nexus, и поддержан акиматом Мангистауской области. В ходе реализации проекта создана многосторонняя рабочая группа при акимате Мангистауской области, которая обсудила и утвердила деятельность по проекту, включая исследование, представленное в данном отчете

Отчет охватывает период 2017-2021 годы и описывает ожидания населения в регионе в целом, и ожидания работников нефтегазового сектора в частности, а также определяет общность интересов работников, государственных органов и компаний для построения диалога.

Исследование включает в себя изучение следующих основных вопросов:

- анализ причин забастовок;
- оценка потребностей работников нефтегазовой отрасли в Мангистауской области;
- анализ государственных программ занятости.

Цель исследования:

Определить общность интересов между местными органами власти, нефтегазовыми компаниями и работниками для развития диалога по вопросам разрешения конфликтов и повышения занятости в Мангистауской области.

Многосторонняя рабочая группа при акимате Мангистауской области, обсудила и утвердила методологию исследований, деятельность по проекту, анкеты для опроса и интервью.

Задачи:

- Определить причины забастовок работников нефтегазового сектора и круг основных требований рабочих;
- Определить потребности и нужды работников нефтегазовой отрасли по вопросам занятости и трудоустройства;
- Провести анализ реализованных и реализуемых государственных и частных программ занятости на предмет их эффективности;
- Определить перечень вопросов, вокруг которых можно построить диалог и разработать рекомендации всем заинтересованным сторонам в развитии диалога и партнерства.

Методы исследования.

1. Анализ причин забастовок

Кабинетное исследование по изучению причин забастовок в Мангистауской области, представляет собой ретроспективный контент-анализ средств массовой информации на основе публикаций с января 2017 по январь 2020 года. Был проведен дополнительный обзор СМИ по причинам забастовок в 2021 году

Для контент-анализа при сборе данных были использованы материалы следующих Медиа ресурсов:

Местные (областных):

- Еженедельная газета города Актау "Тумба", <https://tumba.kz/>
- ТОО «Маңғыстау Медиа», <https://mangystaumedias.kz/ru>
- Еженедельная газета города Актау «Лада», <https://www.lada.kz>

Республиканские:

- Мультимедийный информационно-аналитический портал Информбюро, <https://informburo.kz/>
- Республиканский деловой еженедельник Курсив, <https://kursiv.kz/>
- Интернет-издание Тенгриный, <https://tengrinews.kz/>
- Информационное агентство NewTimes.kz, <https://newtimes.kz/>.
- Информационный портал Today.kz, <http://today.kz/>
- Казахское телеграфное агентство КазТАГ, <https://kaztag.kz/>
- Государственное информационное агентство в Казахстане КАЗИНФОРМ6 <https://www.inform.kz/>

Международные:

- Радио Азаттык, вебсайт Казахской службы международной медиа компании Радио Свободная Европа/Радио Свобода, <https://rus.azattyq.org/>
- Познавательный-аналитический Интернет-проект, посвященный событиям и явлениям в Центральной Азии Openasia (Открытая Азия), <http://theopenasia.net/ru>.
- Международное агентство новостей «Фергана», <https://fergana.agency/>

Дополнительно изучалась информация в разделах новостей на веб-ресурсах:

- Аппарата акима города Актау, www.aktau-info.kz (веб-ресурс не активен)
- Казахстанского международного бюро по правам человека, <https://bureau.kz/>
- Компании КазМунайГаз (КМГ) - <http://www.kmg.kz/>
- Компаний, на которых проходили забастовки.

2. Оценка потребностей работников нефтегазовой отрасли в Мангистауской области.

2.1. Анализ данных анкетирования работников нефтегазовой отрасли и лиц, потерявших работу в течение последних двух лет.

Дизайн выборки был разработан с целью обеспечения определения потребностей работников нефтегазовой отрасли по вопросам занятости и трудоустройства, проживающих в Жанаозене и сельской местности.

Расчетный размер выборки составляет 600 человек, при этом стандартная погрешность выборки составляет 3%. Расчет размера выборки осуществлялся с учетом количества населения в Жанаозене и сельской местности трудоспособного

населения в возрасте до 55 лет. Отбор респондентов проводился методом снежного кома с использованием случайного начала отбора.

Из числа респондентов 384 человека проживают в г. Жанаозен, 228 человек – в Каракиянском районе. При анализе ответов проводилась фильтрация по занятости в нефтегазовом секторе.

В связи с карантинными ограничениями опрос проводился в онлайн формате на платформе SurveyMonkey с таргетом в Инстаграмме и Фейсбуке.

2.2. Анализ глубинных интервью с экспертами представителями государственных органов и гражданского общества.

В рамках проекта было проведено 10 глубинных интервью на условиях анонимности с экспертами, представляющими государственный сектор, добывающие компании, некоммерческий сектор, профсоюзное движение и СМИ.

Вопросы для экспертов касались эффективности государственной информационной политики и программ трудоустройства, политики компаний по предотвращению и разрешению трудовых споров, а также общей информированности населения о ситуации с трудовым рынком в регионе. Также экспертам было предложено представить их видение стратегии по снижению социальной напряженности, связанной с рынком труда.

3. Анализ программ занятости.

Анализ проводился в формате кабинетного исследования на основе паспортов программ, отчетов министерств и других организаций, реализующих программы, данных Счетного комитета и ревизионной комиссии, публикаций в СМИ, запросов, дополненного данными глубинных интервью с экспертами и анкетирования работников.

Дополнительно для отчета использованы официальные статистические данные, а также открытые данные на сайтах государственных органов и СМИ.

Список сокращений

АСП	Адресно-социальная помощь
ВРП	Валовый региональный продукт
ЕСОТ	Единая система оплаты труда.
КМГ	Национальная компания «КазМунайГаз» – казахстанский оператор по разведке, добыче, переработке и транспортировке углеводородов
КНПРК	Конфедерация независимых профсоюзов республики Казахстан
МВК	Межведомственной комиссией по вопросам занятости населения при Правительстве Республики Казахстан
МЗ	Министерство здравоохранения Республики Казахстан
МКП	Международная конфедерация профсоюзов
МНЭ	Министерство национальной экономики Республики Казахстан
МОН	Министерство образования и науки Республики Казахстан
МСХ	Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан
МТСЗН	Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан
СМИ	Средства массовой информации
ФПРК	Федерации профсоюзов Республики Казахстан
ЦНЗ	Центр занятости населения

Социально-экономические особенности Мангистауской области

Мангистауская область – промышленный регион на юго-западе Казахстана, с административным центром – городом Актау. Население 730 тысяч человек, область занимает 14 место по количеству проживающего населения¹. По составу население области относится к молодым, более 35% населения – это дети и подростки в возрасте до 16 лет. Коэффициент демографической нагрузки достаточно высок - 772

	Население (на 1 августа 2021 года, тыс. человек)	731,7		ВРП (данные за январь-март 2021г., %)	92,0
	Инфляция (август 2021 года к июлю 2021 года, %)	0,6		Инфляция (август 2021 года к августу 2020 года, %)	9,7
	Уровень безработицы (за II квартал 2021 года, % оценка)	4,9		Среднемесячная заработная плата* (за II квартал 2021 года, тенге)	353 447

Рисунок 1. Основные статистические показатели Мангистауской области².

В области добывают 25% нефти Казахстана. В экономике доминирует добывающая промышленность – 45,3% ВРП. Сельское хозяйство недостаточно развито и составляет всего 0,8% в ВРП³ (по Казахстану 4,4%). Это обусловлено в первую очередь засушливыми климатическими условиями и ограниченным количеством естественных источников пресной воды.

Область входит в тройку областей-лидеров по высоким заработным платам, в среднем выше, чем по Казахстану на 40% (средняя заработная плата по стране 353,4 тыс. тенге). При этом отклонение медианной заработной платы от средней составляет 45,3%⁴, и это самый высокий разрыв по Казахстану, который свидетельствует о разрыве между богатыми и бедными. В области доля бедных в 1,3 раза больше, чем доля бедного населения в общем населении страны⁵. Мангистауская область – дорогой для жизни регион страны. Актау входит в пятерку городов Казахстана с самым дорогим жильем, в области высокие тарифы на коммунальные услуги и высокие цены на продовольствие. Продукция в Мангистауской области в основном завозная, в область импортируется почти 80% продуктов, этим обусловлены высокая стоимость товаров.

Величина прожиточного минимума в январе 2021 года составила 38,9 тыс. тг. с самым высоким отклонением от среднего прожиточного минимума по Казахстану (см. диаграмму 1).

При высоком уровне доходов в регионе приблизительно средний по стране уровень безработицы – 4,9%. Проблема безработицы обостряется, численность безработных в области составляет около 17 тысяч человек⁶, тогда как в 2019 году по статистическим данным количество безработных было на полторы тысячи меньше.

¹ <https://stat.gov.kz/official/industry/61/statistic/7>

² Источник: <https://stat.gov.kz/region/260907>

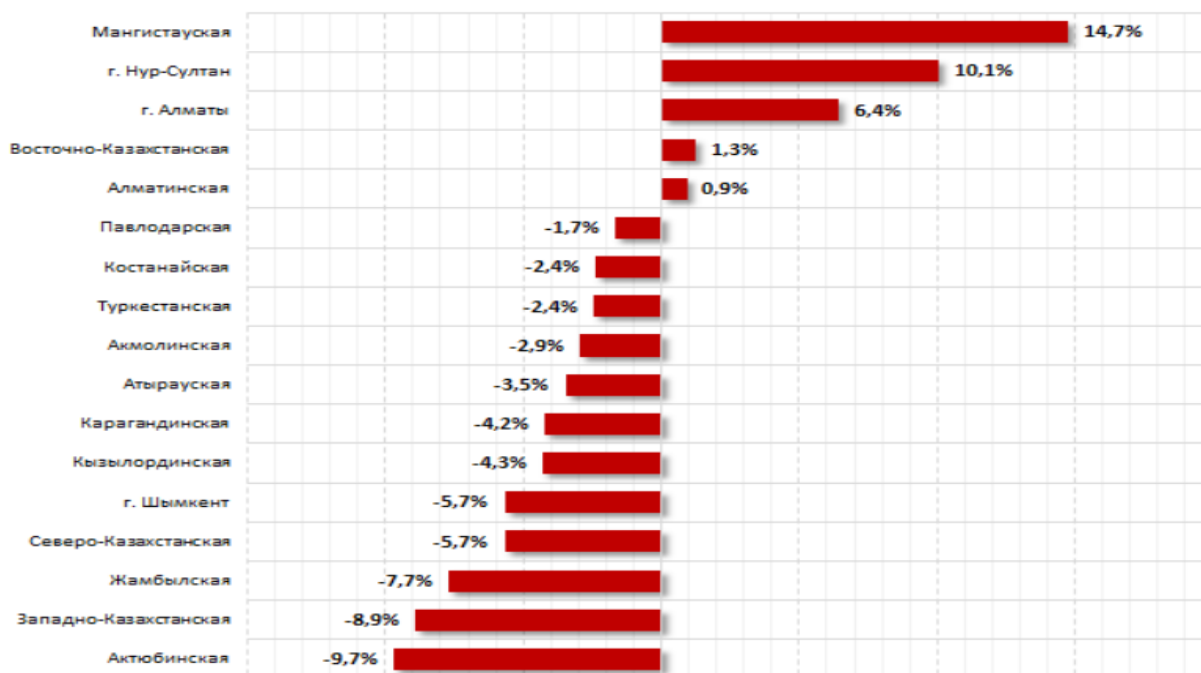
³ <https://primeminister.kz/ru/news/reviews/uvelichenie-investiciy-razvitie-turizma-i-reshenie-zhilishchnyh-voprosov-itogi-razvitiya-mangistauskoy-oblasti-v-2020-godu-300186>

⁴ <https://kapital.kz/economic/92877/v-kakikh-regionakh-kazakhstana-samaya-vysokaya-zarplata.html>

⁵ <https://stat.gov.kz/official/industry/61/statistic/7>

⁶ <https://rus.azattyq.org/a/31474494.html>

Диаграмма 1. Отклонение величины прожиточного минимума от среднереспубликанского значения⁷.



Несмотря на это, высокий уровень средней заработной платы продолжает привлекать людей из других регионов. Мангистауская область – это единственная область Казахстана, за исключением городов республиканского значения и столицы, характеризующаяся положительным сальдо миграции⁸. И хотя Мангистаускую область еще в 2016 году исключили из списка регионов для расселения кандасов (оралманов), в одном только 2019 году в область прибыло почти 2500 кандасов.

Президент Казахстана К.Токаев отметил проблему истощения нефтяных месторождений и сокращения добычи нефти к 2030 году и призвал привлекать инвестиции в геологоразведку и поиск новых месторождений.

«Добыча нефти будет стабильной в течение следующих 5 лет. Однако затем может наблюдаться некоторое снижение добычи с 2025 года. При этом Мангистауская область обладает значительным потенциалом для роста добычи как нефти, так и газа. Благодаря запуску новых морских проектов, а именно освоения месторождений «Хазар» и «Каламкас-море», с 2028 года планируется увеличить добычу нефти до 19,5 млн тн»⁹ - из выступления министра энергетики Мирзагалиева на заседании Правительства 5 октября 2021 г.

В 2021 году, Казахстан принял обязательства по достижению углеродной нейтральности до 2060 года, что может оказать определенное влияние на уровень добычи и разработки новых месторождений.

⁷ Источник: <http://ranking.kz/ru/a/reviews/prozhitochnyj-minimum-v-rk-yanvar-2021>

⁸ https://forbes.kz/stats/za_pyat_mesyatsev_iz_kazahstana_uehalo_pochti_10_tyisyach_chelovek/

⁹ <https://primeminister.kz/ru/news/realizaciya-kompleksnogo-plana-ser-mangistauskoy-oblasti-k-2025-godu-budet-sozdano-bolee-60-tys-novyh-rabochih-mest-59817>

Уровень социальной удовлетворенности населения

Социально-экономическая ситуация в области определяет уровень социальных благ, которые может предоставить область своему населению в текущий момент. Соответствие потребностей и ожидания населения предоставляемым социальным благам способствуют росту социальной удовлетворенности, в то время как длительное несоответствие социально-экономической ситуации потребностям и ожиданиям населения формируют особое эмоциональное состояние в группе людей или обществе в целом, на фоне которого легко возникают конфликты. Важно отметить, что вина за такое несоответствие обычно возлагается людьми на власти или же на работодателя – на тех, кто в зависимости от ситуации принимает или не принимает соответствующие решения. Такое несоответствие ожиданий и реальной ситуации может провоцировать конфликтные ситуации, такие как забастовки, пикеты и другие формы протеста. Так, за 9 месяцев 2021 года, в Мангистауской области зарегистрировано 150 трудовых конфликтов¹⁰, многие из которых произошли на предприятиях нефтегазового сектора.

Причины, препятствующие росту социальной удовлетворенности, можно разделить на общие и специфические.

К общим, или формирующим, можно отнести те, которые длительное время формируют среду, которая влияет практически на каждого члена общества.

В частности, к таким причинам можно отнести перенаселенность области, особенно Жанаозена. По данным Комитета по статистике, за время независимости страны, численность населения Мангистауской области увеличилась вдвое. И хотя абсолютное число населения области по сравнению с другими регионами Казахстана относительно небольшое, на фоне отсутствия крупных производств за исключением добывающих, которые не являются производствами с большим количеством работников, постоянный прирост населения создает дефицит достойно оплачиваемых трудовых мест.

Климатические особенности в совокупности с недостаточно развитой водной и энергетической инфраструктурой, а также отдаленным расположением области от других регионов Казахстана обуславливают очень высокие риски для сельского хозяйства и высокую стоимость производства в целом, что создает препятствия для развития малого и среднего бизнеса. Дефицит воды в Жанаозене составляет 15 тысяч кубометров в сутки. 20% сельских населенных пунктов не обеспечены питьевой водой. В 2021 году планируется обеспечить питьевой водой только треть этих сел.¹¹ Кроме того, такие особенности формируют высокий уровень цен на товары, и в частности на продукты питания.

Во время пандемии социально-экономическое положение населения области ухудшилось. Люди не могут компенсировать рост цен выращиванием овощей и фруктов на приусадебных участках и дачах из-за ограниченного доступа к источникам пресной воды. В 2021 году ситуация осложнилась засухой, повлекшей массовую гибель скота (животноводство в области является основным сектором сельского хозяйства), и очередное подорожание продуктов.

«По статистике они (западные области) являются самыми депрессивными районами по количеству бедных людей. Это связано и с климатическими условиями, и с невозможностью нормально развивать сельское производство. Если в других регионах, в южных областях Казахстана люди как-то

¹⁰ https://www.lada.kz/aktau_news/vlast/95098-prezident-akcentiroval-vnimanie-na-trudovyh-konfliktah-i-bezrabotice-v-mangistau.html

¹¹ <https://khabar.kz/ru/news/politika/item/135855-k-tokaev-pribyl-s-rabochim-vizitom-v-mangistauskuyu-oblast>

компенсируют (потери, невысокую зарплату) за счёт своего подсобного хозяйства, дешёвых фруктов и овощей, а в Мангистау у людей нет такой возможности. Кроме того, как получать только заработную плату достойную чтобы прокормить свои семьи.» – из интервью с экспертом.

Проблема разницы в доходах является одной из существенных для региона. В восприятии людей не только Мангистауской области, но и других областей, сформирован образ успешного человека, который имеет постоянную высокооплачиваемую работу в нефтегазовом секторе. Работа в нефтегазовом секторе является целью многих людей работоспособного возраста. Такая работа гарантирует высокий заработок, определенный социальный пакет, и достаточно хорошие условия труда. Но в настоящее время добывающие компании большие объемы работ отдают на аутсорсинг в сервисные компании. И хотя и добывающие, и сервисные компании относятся к нефтегазовому сектору, уровень доходов в них отличается, и соответственно отличается уровень зарплаты работников. Сервисные компании по словам экспертов и данным СМИ не обеспечивают своим работникам тот же уровень заработка и безопасных условий труда, как в добывающих. Кроме, того местным работникам составляют конкуренцию сервисные компании из других областей. В то же время отдаленность региона от других областных центров ограничивает местных жителей в поиске альтернативной работы.

Список ниже, сформированный по итогам интервью с экспертами, перечисляет формирующие причины снижения уровня социальной удовлетворенности, характерные для региона:

1. Дефицит хорошо оплачиваемых рабочих мест
2. Недостаток крупных производств с большой численностью работников
3. Конкуренция за рабочие места с работниками из других регионов
4. Положительное сальдо миграции
5. Отдаленность региона от других
6. Высокий уровень разрыва между богатыми и бедными
7. Недостаточная водная и энергетическая инфраструктура
8. Климатические особенности

Снизить уровень социальной удовлетворенности могут различные действия, направленные на быстрые решения текущих проблем. Так, например, решение Правительства по использованию пенсионных накоплений предоставило возможность людям, не достигшим пенсионного возраста, но с определенным уровнем пенсионных накоплений, снять их часть для покупки жилья. Возникший спрос спровоцировал рост цен на жилую недвижимость. И так как порога для снятия средств достигли преимущественно работники нефтедобывающих компаний, в конечном итоге эта мера оказала влияние на имущественное расслоение населения.

«Основное население, я имею в виду мигрантов последней волны 2007 года и многодетных матерей, они видят, как нефтяники живут, начинают из-за этого раздражаться. Пенсионку можно было снять, но в основном только нефтяники могли приобрести (недвижимость) и приумножить свое состояние. Квартыры выросли в два раза в цене по региону» - из интервью с экспертом.

Другим примером стали ограничительные меры по борьбе с пандемией. Как сказал один из экспертов *«вакцинация вывела на протест даже тех, кто никогда не выходил»*. Несколько

лет назад в области уже были серьезные инциденты с вакцинацией против кори¹², люди испытывают страх перед вакцинацией, особенно на фоне распространения фейковой информации и недостаточной разъяснительной работы. Поэтому многие предпочли бы использовать возможность проводить ПЦР-тестирование как альтернативу вакцинации, но стоимость тестирования достаточно высокая и проводится за счет работников, в то же время распространены слухи, что в крупных добывающих компаниях работники проходят ПЦР за счет работодателя, что в свою очередь также усиливает чувство неравенства.

Другие примеры решений, которые вызвали протест населения, – это создание совместных казахстанско-китайских предприятий (страх китайской экспансии), ликвидация профсоюза, введение платы за пользование дорогами. Причем протест могут вызвать даже не сами решения, а только слухи о возможных будущих решениях, если такие решения могут повлечь возможное ухудшение условий жизни для местного населения.

Согласно опросу жителей области, миграционные настроения населения низкие, более 91% анкетированных не планирует переезжать из своего населенного пункта, две трети респондентов уверены, что экономическое развитие области, зависящее от нефтегазового сектора, будет сохранять свои темпы, и потребность в работниках останется на прежнем уровне. Всего 15% опрошенных полагают, что потребность в работниках нефтегазового сектора будет снижаться. Все это говорит об излишней уверенности населения, что власти способны решать социально-экономические проблемы, и если власть не будет предпринимать усилий по адресному информированию о реальной ситуации в отрасли, то возможна эскалация социальной напряженности и нарастание конфликтности.

В то же время присутствует скрытое напряжение, которое выражается в беспокойстве относительно возможности сокращения, плохих условий труда и технической

Диаграмма 2. Причины беспокойства работников



¹² <https://rus.azattyq.org/a/gospitalizatsia-privivki-ot-kori-aktau/26868541.html>

оснащенности рабочего места (см. Диаграмму 2), но несмотря ни на что большинство (87% респондентов) держится за свои рабочие места и не планируют каких-либо изменений, связанных с работой. Это также обусловлено тем, что большинство респондентов считает рынок труда ограниченным, в том числе для определенных возрастных категорий (молодежи и людей старше 45 лет), по определенным специальностям, а сопутствующую работу государства по содействию занятости слабой,

Недостаточная удовлетворенность текущей ситуацией с работой проявляется в скрытых желаниях сменить деятельность, и в частности начать свой бизнес – около 25% респондентов задумываются о такой возможности, а 45% опрошенных интересуются вакансиями на рынке труда.

Информированность населения о ситуации в регионе является серьезным сопутствующим фактором, который влияет на выбор поведения и действий населения. И в случаях, когда информация, поступающая от властей или от работодателя, отличается от действительной ситуации, это снижает доверие к предоставляемой информации, а в отдельных случаях может привести к конфликту.

Большинство экспертов считают, что государственная информационная политика играет слабую роль в снижении напряжения в обществе, и причины видят в перекосе предоставляемой информации: информация носит в большей степени пропагандистский характер, говорит о достижениях, нежели о проблемах, что вызывает недоверие, особенно в кризисных ситуациях.

«Никто не понимает, что работы в нефтянке не всем хватит. Добыча нефти у нас уже не такая высокая как раньше, то есть мы должны уходить от нефтянки – вот этого понимания нет. Вот ещё раз повторю, потому что нет единой информационной работы,» – из интервью с экспертом.

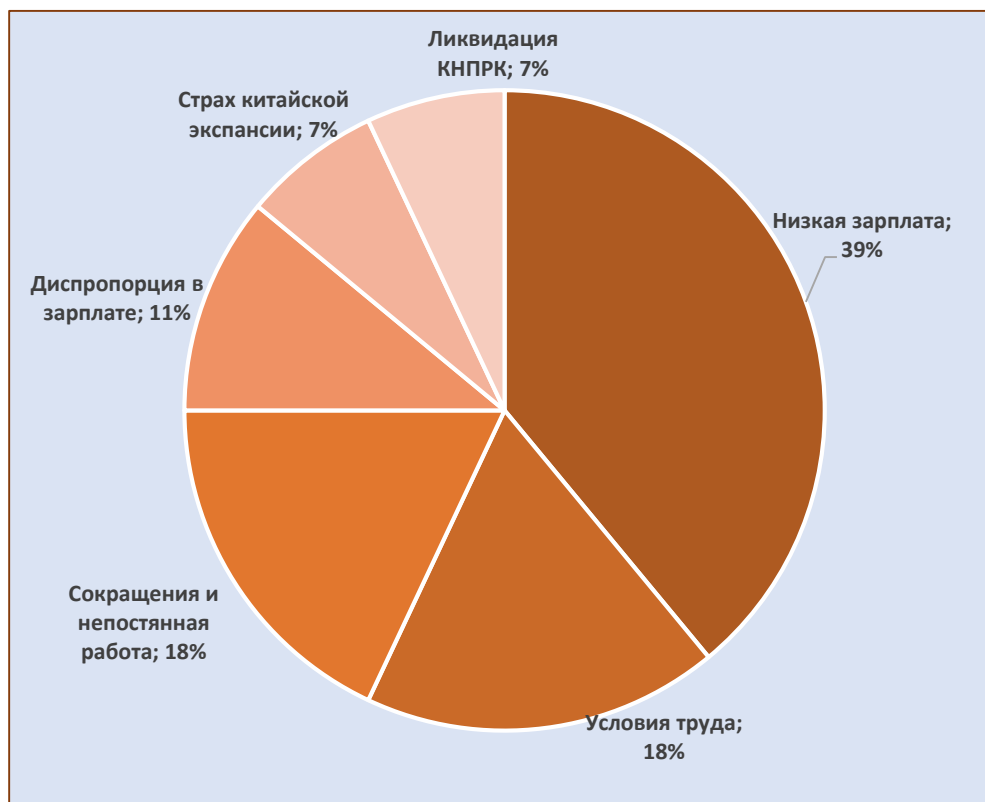
Одним из основных источников официальной информации о ситуации в регионе для населения эксперты назвали отчетные встречи акимов. Целью таких встреч является информирование об изменениях за прошедший год и о планах на будущий год. На отчетные встречи акима области сложно попасть всем желающим, и они фактически носят односторонний характер: аким доводит информацию до населения. Другая проблема заключается в непонятности терминологии и данных отчетов, люди редко читают непосредственно отчеты, получают информацию через публикации в СМИ и нередко ограничиваются только заголовками, короткими репортажам в СМИ и социальных сетях. Распространение в социальных сетях недостоверной и фейковой информации при недостаточной разъяснительной работе властей вводит людей в заблуждение и может усиливать неудовлетворенность ситуацией, как это произошло в отношении вакцинации.

Любые публичные заявления политиков влияют на дальнейшее поведение населения, причем проживающих не только в определенном регионе, заявления могут усиливать или ослаблять миграционные настроения, определять выбор профессий. Так, например, заявления о дальнейшем развитии нефтегазового сектора в регионе могут спровоцировать очередную миграционную волну в область. Поэтому политикам и руководству компаний необходимо тщательно подходить к вопросам содержания распространяемой информации и выбору канала коммуникаций.

К специфическим или внутренним причинам, препятствующим росту социальной удовлетворенности в данном отчете отнесены те, которые непосредственно вызывают трудовые конфликты.

Согласно контент-анализу СМИ, который охватил период с января 2017 по 2020 года причины забастовок разделились следующим образом:

Диаграмма 3. Причины забастовок по результатам контент-анализа СМИ 2017-2020



39% – низкий уровень заработной платы, плохие условия труда и возросшая нагрузка после сокращения части работников – 18%, сокращения и отсутствие постоянной работы – 18%, диспропорция в заработной плате местного и иностранного персонала – 11%, и по 7% пришлось на протесты против «китайской экспансии» и ликвидации Конфедерации независимых профсоюзов (см Диаграмму 3).

За 9 месяцев 2021 года в регионе зафиксировано более 150 трудовых конфликтов, 80% конфликтов пришлось на нефтегазовый сектор. В первые шесть месяцев 2021 года в Казахстане было больше забастовок, чем за весь период с 2018 по 2020 год¹³.

Пандемия COVID-19 оказала негативное воздействие на казахстанскую экономику. В первой половине 2021 года программа отслеживания протестов в Центральной Азии Общества Oхus зафиксировала рост социального недовольства¹⁴, о чем свидетельствуют 435 зарегистрированных протестных акций в Казахстане. Данные указывают на значительный всплеск протестов, связанных с проблемами доходов, труда и социального обеспечения. В период с января по июнь 2021 года трекер зафиксировал 39 забастовок, в то время как некоторые источники указывают, что их число немного выше - 50. Для сравнения,

¹³ <https://rus.azattyq.org/a/31474494.html>

¹⁴ <https://thediplomat.com/2021/08/inflation-amid-the-covid-19-pandemic-fuels-labor-unrest-in-kazakhstan/>

из 780 зарегистрированных протестов с 2018 по 2020 год в Казахстане только 30 были забастовками.

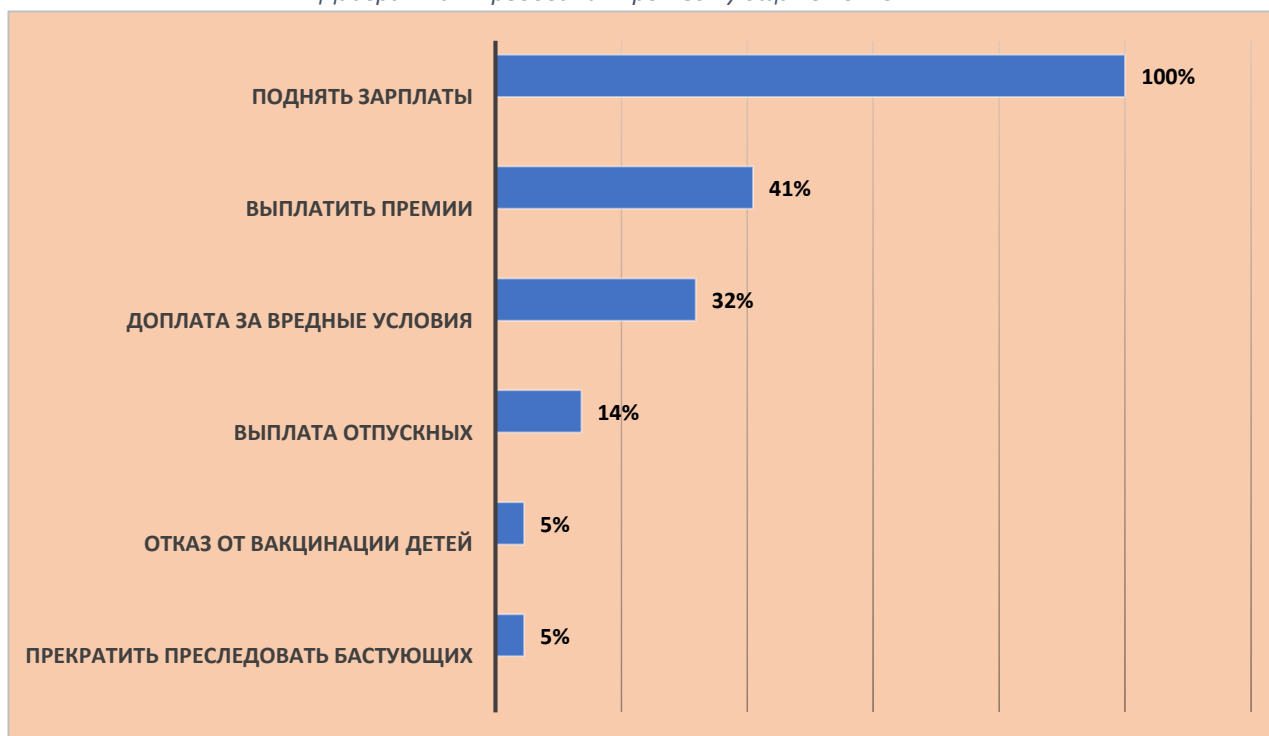
Сложная экономическая ситуация, усугубленная пандемией COVID-19, несомненно, повлияла на стоимость жизни в Казахстане. И в данных экономических условиях забастовка, используется рабочими в качестве последнего средства для решения накопившихся вопросов, чтобы быть услышанными руководством компаний. По-прежнему низкий уровень зарплат остается основной причиной забастовок.

В материалах СМИ за 2021 год отражены данные по 22 забастовкам в Мангистауской области (см Диаграмму 4). На первом месте по рейтингу упоминаний в СМИ – в каждом случае забастовки - требования работников касаются повышения заработной платы, в том числе повышения уровня зарплат работников компании-подрядчика до уровня зарплат компании-заказчика.

Также прозвучали требования выплачивать премии (9 упоминаний) и отпускные (3), ввести доплаты за вредные условия труда (7 упоминаний), обеспечить питанием (1), не преследовать бастующих работников (1), а также прекратить принуждать к вакцинации несовершеннолетних детей (1).

Почти все требования, упоминаемые в СМИ: повысить зарплату, уравнивать зарплату, выплата премий и отпускных, доплата за вредные условия труда, так или иначе касаются оплаты труда, то есть основная причина забастовок и в 2021 году низкая заработная плата.

Диаграмма 4 Требования протестующих в 2021г.



Следует обратить внимание, что за последние два года изменился качественный состав причин забастовок, после проверок прокуратуры не упоминается такая причина, как неравенство в оплате труда иностранных и наших работников.

«Обнаруженный Генеральной прокуратурой 161 факт диспропорции в заработной плате между казахстанскими и иностранными рабочими на 10 сентября 2019 года, подтверждает наличие проблемы».

В 2021 году такая причина не упоминается, контроль и проверки со стороны Генеральной прокуратуры достигли своего результата.

Требования рабочих во многом объясняют причины их протеста. Наиболее часто встречаются следующие две причины:

1. Низкий уровень доходов по сравнению с вынужденными затратами, или другими словами, низкий уровень благополучия. Работники требуют пересмотра системы оплаты труда: повышения заработной платы, повышения оплаты за работу в выходные и праздничные дни, за работу в особо вредных условиях, выплату премиальных, а также гарантированного социального пакета, обеспечивающего оплату отпуска, доступа к оздоровительным процедурам. Эта причина отмечается всеми экспертами, она выходит на передний план и в контент-анализе СМИ.

2. Неудовлетворительные условия труда. Работники жалуются на условия труда, которые не гарантируют безопасность, и требуют обеспечить их оборудованием, инвентарем и средствами индивидуальной защиты, соответствующими современным стандартам безопасности; обеспечить соблюдение процедур безопасности; увеличить численность персонала при выполнении сложных и опасных работ (обеспечить помощниками). Плохие условия труда вместе с возможностью сокращения занимают первые места в опросе работников касательно причин беспокойства, важных аспектов при поиске работы, а также важных тем для многостороннего диалога.

Следует обратить внимание на то, что в Мангистау протестуют в основном, работники сервисных компаний. Наиболее характерные проблемы сервисных компаний, связанные с заработной платой, упоминаемые бастующими:

- более низкие зарплаты по сравнению с уровнем зарплат в добывающих компаниях
- невыплаты бонусов за сверхурочную работу
- отсутствие гарантий о дополнительных выплатах, включая выплаты за вред здоровью

Проблема низкого уровня оплаты труда в сервисных и других подрядных организациях заключается в их зависимости от условий, выдвигаемых организацией-заказчиком:

«Наш заказчик «Мангистаумунайгаз» с 2008 года не повышает тарифы. Мы соглашались на цену, которую они выставляют при тендерах, иначе останемся без объектов».¹⁵

Несоответствие величины зарплат, тарифов, выплат за переработку уже несколько лет является одним из триггерных факторов для трудовых конфликтов в Мангистауской области.

Проблемы, с которыми сталкиваются работники на предприятиях, затрагивают и вопросы в области безопасности труда и здоровья, и вопросы условий труда и проживания. Согласно данным Добровольного национального обзора по реализации ЦУР-2019, более 1700 крупных предприятий внедрили международные стандарты безопасности на производстве,

¹⁵ <https://rus.azattyq.org/a/31440694.html>

в то же время признается, что уровень производственного травматизма в стране остается высоким¹⁶.

Работники, занятые в секторах с вредными и опасными условиями труда, должны получать различные компенсации за работу во вредных условиях. Работники нефтесервисных компаний жалуются, что реальные условия работы отличаются от декларируемых.

*«У нас тяжелая работа. Мы вручную чистим нефтяные трубы, откуда исходит ядовитый газ. Там внутри масло, дым. Вокруг шум стоит. Мы таскаем трубы на руках. Работа очень вредная, за нее платят копейки».*¹⁷

Также работники жалуются на отсутствие спецодежды, плохие условия проживания (в контейнере), нехватку воды. Согласно сообщениям СМИ, требования рабочих удовлетворяются, в том числе и те, которые касаются безопасности¹⁸, что подтверждает информацию о низком уровне безопасности и отсутствии должного надзора за условиями труда.

Для увеличения доходов, компании не принимают работников в штат и не обеспечивают им полный социальный пакет, гарантирующий оплату за переработки, отпуск, оздоровительные процедуры. Использование компаниями так называемого аутстаффинга – найма работников для выполнения определенного объема работ без зачисления в штат, – характерна не только для организаций нефтегазового сектора, но и организаций других отраслей области.

Перечисленные причины распространены и постоянно озвучиваются работниками разных предприятий. Также среди причин упоминались давление на профсоюзы, сокращения и возрастание нагрузки на работников, сохранивших места, отсутствие компенсаций за переработки, за травмы, повышенная нагрузка на оставшихся работников после сокращения части персонала. В то же время, во время последних акций протеста не упоминалась причина неравенства в оплате местных и иностранных работников.

¹⁶ https://economy.kz/documents/OECD/obzor_nat_rus.pdf

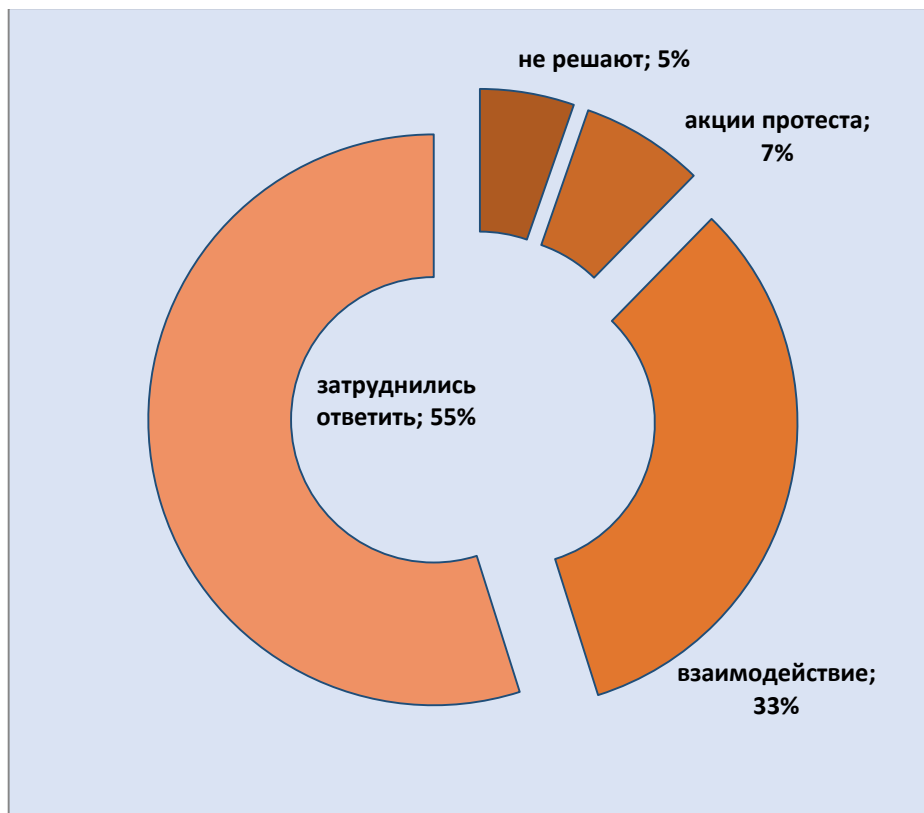
¹⁷ <https://rus.azattyq.org/a/31440694.html>

¹⁸ <https://vlast.kz/novosti/45734-vse-trebovania-bastuusi-h-rabotnikov-nefteservisnoj-kompanii-kezb-udovletvoreny-federacia-profsouzov.html>

Взаимодействие сторон при трудовых спорах.

Так как вопрос выбора способа решений проблем работниками во многом обусловлен поведенческими реакциями, заключения данного раздела основаны на субъективных мнениях работников и экспертов, выявленных во время опросов и интервью.

Диаграмма 5. Выбор работниками путей решения при нарушениях их трудовых прав



Во время проводимого опроса весной 2021 года, 65% респондентов считают конструктивного диалога между работодателем, работниками и профсоюзами потенциальным эффективным методом разрешения споров и конфликтов. При этом, при возникновении споров, 7% работников сообщили, что решают вопросы нарушения трудовых прав участием в акциях протеста. 33% используют переговорные пути взаимодействия путем обращений к руководству предприятия, в государственные органы или через профсоюзы, но больше половины респондентов, представляющих работников нефтегазового сектора, затруднились с ответом (см. Диаграмму 5). Эти люди будут действовать в зависимости от ситуации, и под влиянием эмоций могут выйти на акции протеста.

Эксперты предполагают, что такое распределение ответов обусловлено в частности тем, что работники не понимают, когда их права нарушены, а когда – нет, то есть работники не могут сформулировать не только в чем состоит нарушение, но и является ли это нарушением. Работодатели не информирует работников об их правах в полном объеме при приеме на работу или впоследствии. Под информированием в данном случае подразумевается разъяснение прав, чтобы работник осознанно понимал, в чем они заключаются.

«Зачастую работники даже не знают, что такое нарушения их рабочих прав, для многих норма работать сверхурочно, работать в праздничные дни и не получать двойную оплату,» – из интервью с экспертом.

Второй причиной, но более веской, эксперты назвали отсутствие диалога и эффективной обратной связи. Эффективные каналы коммуникаций между работниками и руководством предприятий, а также между работниками и властью могут способствовать своевременному выявлению и разрешению проблем до их критического обострения.

Взаимодействие между работниками и местными органами власти.

Если говорить о государственном надзоре за соблюдением трудовых прав, то важно соблюдать баланс, ограничивая вмешательство в частный сектор для его развития и снижая коррупциогенные факторы, и в то же время способствовать соблюдению работодателем прав работников. По мнению экспертов, в защите законодательством прав работников и работодателей имеется дисбаланс в пользу работодателя. Один из экспертов отметил, что в связи с изменениями в трудовом законодательстве, появилось 25 причин по которым можно уволить рабочих, что на 10 больше по сравнению с предыдущей версией Трудового Кодекса. Эксперт считает, что по этой причине рабочие соглашаются на любую работу, особенно учитывая дефицит рабочих мест в регионе. Еще один пример такого дисбаланса – несчастные случаи на производстве. При определении вины государственный надзорный орган привлекается только при несчастных случаях с тяжелым ущербом здоровью или смертельного исходом, в других случаях определение вины происходит голосованием комиссии, сформированной самой компанией, и в большинстве случаев, по мнению эксперта, виновным оказывается сам работник. И третий пример – в случае нарушения трудового законодательства работодатель фактически не несет ответственности перед работниками, надзорный орган ограничивается вынесением предписания об устранении нарушений.

По мнению экспертов, работники недостаточно информированы о разных способах подачи жалоб за пределами компании:

«Они не знают куда обращаться, зачастую есть проблемы, но обращаются тогда, когда уже все права нарушены и все сроки прошли в судебном порядке и в другом порядке, поэтому они затрудняются ответить».

Бюрократизм, замедляющий рассмотрение жалоб и обращений, также может снижать доверие работников к местным государственным органам.

«21 июня мы предупредили акимат, инспекцию труда и работодателя, что выйдем на забастовку. Но никакого ответа не последовало. Таким образом, сегодня, 30 июня, мы полностью прекратили работу,» - так описал ситуацию с обращением к властям и руководству компании работник нефтесервисной компании в Жанаозене.¹⁹

В то же время, согласно данным опроса, половина опрошенных считают необходимым в случае конфликта обращаться в первую очередь в СМИ, в акимат и освещать ситуацию в социальных сетях, тогда как правоохранительные органы упомянули только 2% респондентов. Такие данные свидетельствуют о том, что работники уверены, что максимальным приданием гласности конфликту и привлечение внимания государственных органов, которые постараются предотвратить эскалацию конфликта, будут способствовать

¹⁹ <https://rus.ozodi.org/a/31335237.html>

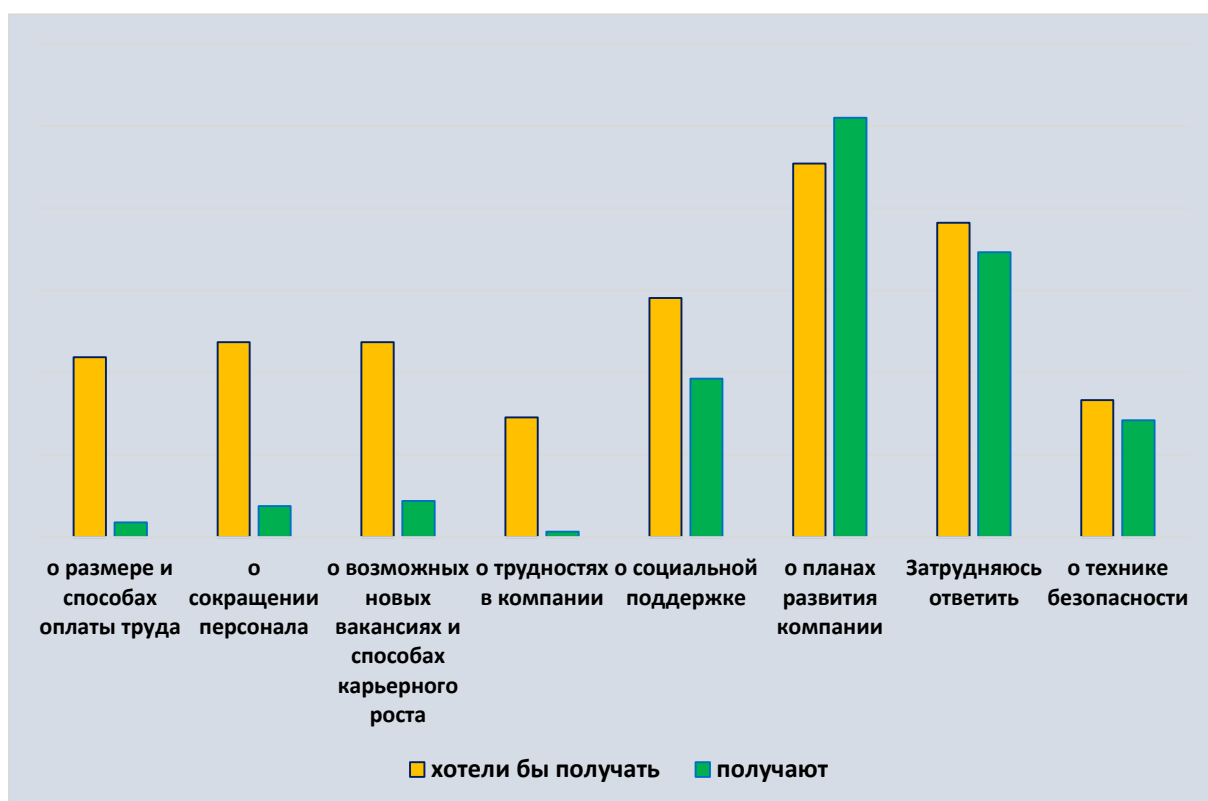
благоприятному для работников разрешению проблем. Представители работодателей также отмечают недостаточность проводимой государственными органами информационной политики.

«Текущая информационная политика государства слабо влияет на снижение протестности работников нефтегазовой отрасли, так как решение вопросов протестов отдано на решение руководств компаний, у которых они работают», - из интервью с представителем компании.

Взаимодействие между работниками и работодателем.

Треть опрошенных работники считают необходимым обращаться к руководству в случае конфликтных ситуаций, и каждый пятый рассматривает такое обращение в качестве персонального решения – будет самостоятельно обращаться, но тем не менее, результаты опроса, демонстрирующие, что как минимум 2/3 работников не рассматривают такой возможности, подтверждают мнения экспертов о том, что эффективность взаимодействия между работодателем и работниками находится на достаточно низком уровне. Коммуникация сводится преимущественно к одностороннему информированию. Сама манера информирования заключается в том, что руководство ставит работников перед фактом. Опрос работников выявил серьезное расхождение между информацией, которой работодатель делится с работниками, и информацией, которую хотели бы получать работники (см Диаграмму 6).

Диаграмма 6. Информация от работодателя: ожидания работников и существующее положение



Очевидный недостаток информации, которую люди хотели бы получать, но фактически не получают касается вопросов сложностей и проблем на предприятии, возможных сокращений, размера и способов оплаты труда и возможностей карьерного роста или альтернативного трудоустройства. Информационно-разъяснительная работа должна

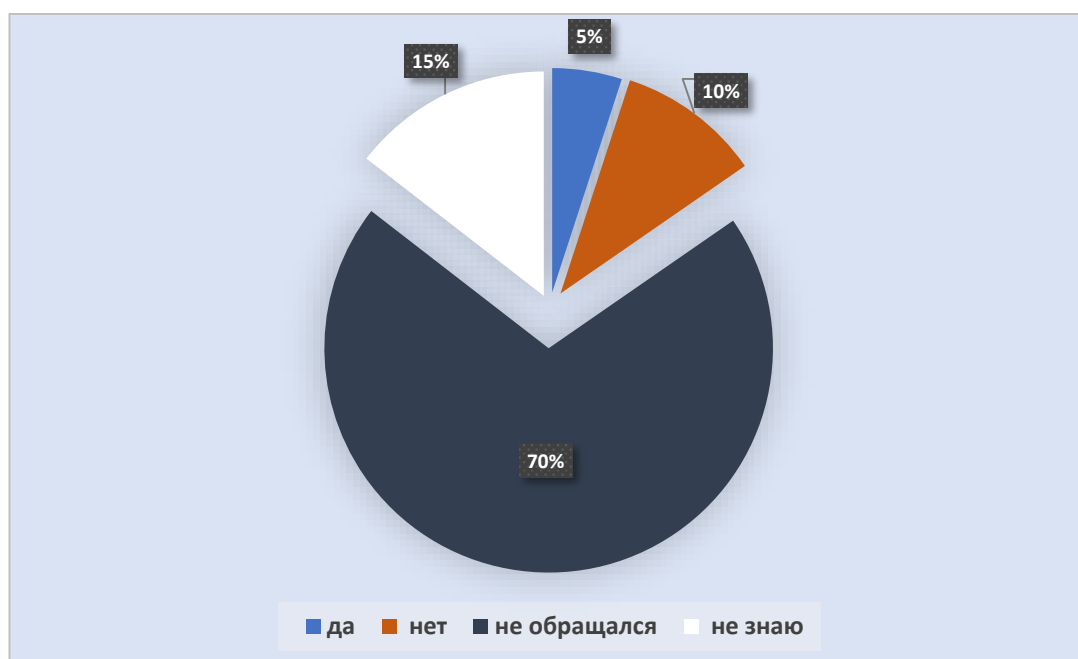
проводиться совместными усилиями властей, работодателей, СМИ, профсоюзов именно в этих направлениях.

Следует отметить, что вопросы о способах информирования работодателем работников, вызвали затруднения у трети респондентов - работников нефтегазового сектора. По мнению экспертов, затруднение вызвано отсутствием постоянного информирования работников работодателями или же предоставлением нерелевантной информации. Эксперты отмечают, что как таковой диалог между руководством и работниками не выстроен.

При возникновении споров, по мнению отдельных экспертов, руководство, находясь в заведомо выгодном положении, нередко ставит работника перед радикальным выбором: «не нравится – увольняйся!». Также эксперты рассказали о способах давления на недовольных работников, когда, например, работникам не позволяют сдать экзамены по технике безопасности, тем самым формируя основание для увольнения. Это подтверждают и сами работники.²⁰ Другим способом реагирования руководства компаний на жалобы и недовольство эксперты назвали подкуп активистов, способ, когда одному-двум наиболее активным в отношении жалоб или протестов работникам предоставляют определенные преференции, или же решают только их проблемы, чтобы снизить общий накал напряженности.

По мнению экспертов, проблемы коммуникации в компаниях сводятся в основном к тому, что существующие в компаниях системы обратной связи направлены не на выявление и

Диаграмма 7. Мнения работников об эффективности профсоюзов



решение проблем, а на выявление и борьбу с недовольными. Роль канала коммуникации между работниками и работодателем могли бы играть профсоюзы, но они не выполняют эту роль по нескольким причинам. Только 38% опрошенных работников нефтегазового сектора уверенно сообщили о наличии профсоюза в организации, и работники высказали

²⁰ <https://rus.ozodi.org/a/31335237.html>

низкий уровень доверия к эффективности профсоюзов – всего 5% работников считают профсоюзы эффективными в решении их проблем (см. диаграмму 7).

Что касается деятельности профсоюзов, 13% респондентов указали, что профсоюзы лишь оказывают оздоровительную, социальную и материальную помощь, 11% - правовые и юридические консультации, в том числе разъяснение трудового законодательства, 9% указали роль профсоюзов в организации забастовок и защите интересов работников, 3% упомянули защиту в судах, и почти 20% респондентов не знали, что именно делает профсоюз. Слабость профсоюзов не позволяет вести диалог с работодателями, что усиливает необходимость вмешательства органов власти в установление и развитие конструктивного диалога, а не формирование противодействия.

По мнению экспертов, низкая популярность профсоюзов обусловлена тем, что в одних случаях профсоюзные лидеры не обладают независимостью и фактически в конфликтных ситуациях отстаивают интересы работодателя, в других случаях профсоюзные лидеры имеют низкий уровень компетенций, им не хватает образования, знаний и опыта по защите прав работников.

«Профсоюзы толком не работают ... В основной массе в своей профсоюзы защищают интересы работодателя потому что работодатель платит за это зарплату и так далее вот и всё. Поэтому работники не знают куда пойти, у них единственный выход – это забастовка другого компромисса какого-то нет,» – из интервью с экспертом.

На фоне перечисленных барьеров для эффективного взаимодействия по разрешению трудовых споров, забастовки и акции протеста воспринимаются работниками как достаточно эффективный способ решения проблем работников. Во-первых, протест гарантированно привлекает внимание руководства предприятий и государственных органов.

«За последние лет пять мы убедились, что забастовки являются на наш взгляд наиболее эффективным решением всех вопросов, потому что они слышат это последний шаг, крайнюю меру. Потому что говорят, говорят, говорят, их не слышат, не слышат, не слышат. А потом, когда выходят, начинают говорить, какие-то условия ставить, вот тогда сразу все всех слышат», - из интервью с экспертом.

Во-вторых, руководство компаний и власти начинают переговоры, то есть руководство компаний не только выслушивает проблемы, но также и предложения, и начинает участвовать в обсуждении этих требований, начинается диалог. В-третьих, имеются примеры, когда требования удовлетворялись, чтобы не эскалировать конфликт. И хотя только один эксперт указал, что протестами добились изменений приблизительно всего в 10% случаев, но именно эти кейсы и привлекают внимание общественности и распространяются как истории успеха.

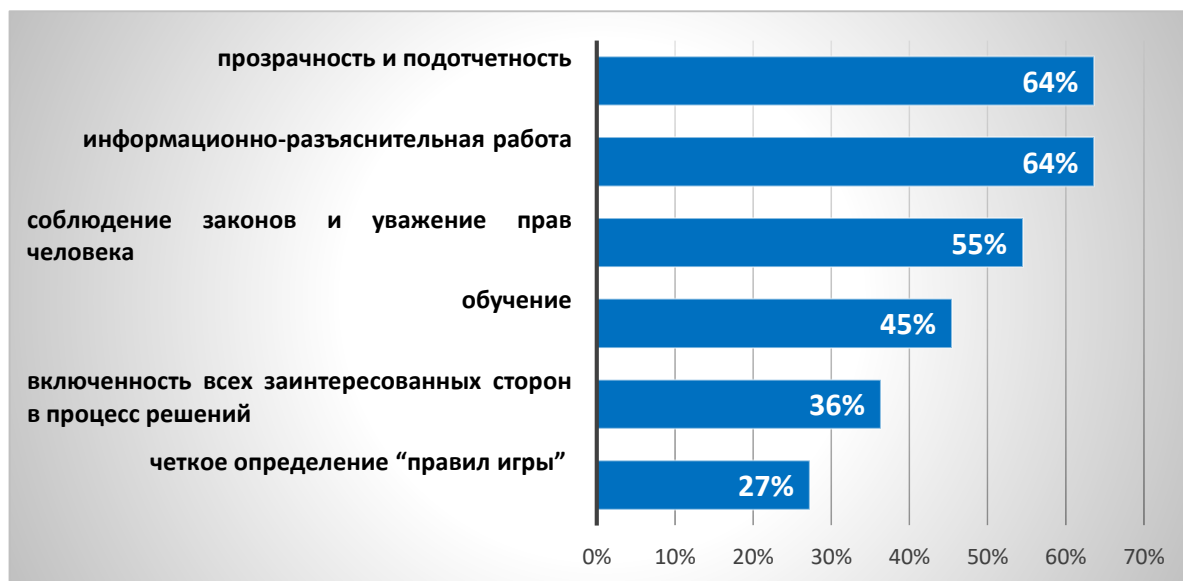
«К сожалению, вот в наших реалиях самый эффективный действенный способ добиться увеличения заработной платы, лучших условий, улучшения социальных условий – это такие акции протеста, формы забастовки. Все последние забастовки, они все победные, что показывает, как эффективны акции протеста», - из интервью с экспертом.

Дополнительно стоит отметить, что для решения серьезных трудовых конфликтов, которые имеют сильный резонанс в обществе, редко используется диалог с участием всех сторон,

оказывающих влияние на такие споры. Чаще всего для решений споров создаются диалоговые группы, состоящие только из представителей работников, непосредственного работодателя (сервисной компании) и местных исполнительных органов, в то же время участие в разрешении конфликта компании-заказчика (добывающей компании) могло бы обеспечить всесторонний подход к решению проблем.

Во время опроса, респонденты отметили наиболее важными факторами предупреждения конфликтов информированность, а также соблюдение законов и уважение прав человека (см. диаграмму 8).

Диаграмма 8. Меры для профилактики конфликтов



Эксперты предложили ряд рекомендаций по улучшению взаимодействия руководства компаний и работников. Первый пакет мер касается удовлетворения потребностей работников в информации. В частности, эксперты отметили, что необходимо на постоянной основе снабжать работников широким спектром информации, для лучшего понимания ситуации как на производстве, так и в регионе. Что касается производства, важно информировать работников обо всей цепочке производства, чтобы работники понимали, кто и как задействован, кто выполняет какую работу, какие компетенции необходимы для выполнения той или иной работы, в том числе почему имеется разница зарплат, – и таким образом улучшить понимание работниками всего производственного процесса. Необходимо информировать работников о проблемах производства, разбирать аварийные ситуации и допущенные ошибки как работников, так и руководства. Важно разъяснять обязанности на производстве, обязанности по технике безопасности, причем пояснять и обязанности окружающих, так как на производстве многое зависит от взаимодействия.

Отдельно эксперты упомянули необходимость проводить разъяснительную работу по трудовым правам для персонала, об условиях трудового договора, гарантиях работодателя, о социальной поддержке.

Другие меры касаются организации каналов взаимодействия. Абсолютно все эксперты, включая представителей компаний, госорганов и общественных организаций сошлись во мнении, что необходимо выстраивать диалог между руководством компаний и

работниками. Во-первых, эксперты рекомендовали руководителям разных уровней проводить регулярны встречи с работниками, чтобы работники имели возможность донести свои проблемы непосредственно до руководителя. Во-вторых, несколько экспертов отметили, что в компании необходимо создать отдел с квалифицированными специалистами по коммуникациям, конфликтологи, которые будут фасилитировать диалог между работодателем и работником, между работодателем и профсоюзом, консультировать обе стороны диалога, и будут обеспечивать доведение до работодателя проблем работников.

Что касается канала подачи жалоб – необходимо ли внедрять анонимные каналы подачи жалоб – мнения экспертов разделились. Около половины экспертов настаивают, компания должна обеспечить анонимны канал подачи жалоб. Другие считают, что анонимный канал не будет гарантировать анонимности или жалобы, поданные через такой канал, будут игнорироваться, и поэтому компании необходимо вне зависимости от канала подачи жалоб необходимо обеспечить, чтобы подавшие жалобы не подвергались санкциям, формальным или неформальным, и возможно даже поощрять подающих жалоб, так как они помогают выявить так называемые «слабые места» на производстве. Практически все сошлись во мнении, что должны быть и коллективные встречи, в том числе неформальные, так как такие встречи могут демонстрировать градус напряженности среди работников, и индивидуальные приемы руководством работников, чтобы обсудить частные случаи.

«Политика по снижению протестности есть, но необходимо по ней проводить работу постоянно», - из интервью с представителем компании.

Дополнительно некоторые эксперты предложили компаниям учредить специальный фонд для улучшения социальных условий работников и разрешения острых ситуаций оказанием материальной помощи.

«Зарплата остается решающим ресурсом, который влияет непосредственно на улучшение морального состояния компании и снижения протестности», - из интервью с представителем компании.

Роль программ занятости

Вопросы занятости для Мангистауской области стоят достаточно остро. И хотя доля безработных не превышает среднее значение по Республике, в области растет количество безработных.

За последние 10 лет в Казахстане были реализованы и продолжают реализовываться государственные программы занятости. Эти программы занятости выполняют множество актуальных для экономики страны задач, уделяется внимание обеспечению рабочими местами, обучению и переобучению, льготному кредитованию для развития малого и среднего бизнеса. Программы разработаны и нацелены на решение проблем безработицы, перепрофилирования, исходя из потребностей рынка труда, уделяется много внимания развитию бизнеса с последующим созданием новых рабочих мест. В рамках данного исследования изучались программа «Еңбек», «Дорожная карта занятости», «Дорожная карта бизнеса-2025», каждая из которых имеет свои особенности. Цели и задачи этих программ используют наработки мирового опыта в решении системных проблем рынка, используя разные подходы, включая развитие и поддержку малого и среднего бизнеса. Ввиду сохранения системных проблем на рынке труда Казахстана последние несколько лет, действие государственных программ занятости в течении срока реализации неоднократно модифицировалось и продлевалось.

Действующие программы в совокупности охватывают практически все группы безработного и непродуктивно занятого населения, а также дают возможность переквалификации. Из плюсов программ можно выделить сочетание развития инфраструктуры регионов с трудоустройством населения, так как инфраструктурное развитие само по себе стимулирует развитие малого и среднего бизнеса за счет удешевления логистики, коммунальных услуг, а также за счет увеличения местного содержания в закупках при реализации таких проектов.

«Государство начинает строить школы, дороги и соответственно таким образом увеличивает рабочие места... В рамках этой программы трудоустраивают безработных, это вот действительно хорошее направление, увеличивается строительство социальных объектов, соответственно инфраструктура улучшается», – из интервью с экспертом.

Программы дают возможность молодежи получить первый опыт, часто необходимый для последующего трудоустройства. Именно молодежное направление программ некоторые эксперты отметили как эффективный компонент программ занятости. Несомненным плюсом программ является сочетание обучения предпринимательству с последующей возможностью получить кредит на развитие собственного бизнеса. Один из экспертов заметил, что прошедшие обучение участники представили для конкурса более грамотные и обоснованные проекты.

В то же время программы имеют определенные недостатки, особенно в части их реализации. По промежуточным итогам реализации программ занятости выявлены проблемы, касающиеся следующих аспектов:

1) Медленные темпы создания постоянных рабочих мест.

Уровень безработицы за годы реализации программ практически не меняется, а с влиянием пандемии вырос. На фоне роста получателей адресной социальной помощи, это свидетельствует о слабом влиянии программ на текущие вызовы. Создание временных рабочих мест, применение неквалифицированного труда с невысокой заработной платой в целом не решает вопросы устойчивой занятости, так как являются временными мерами.

Согласно данным аудита Счетного Комитета, при ежегодном росте обращений в центр занятости населения, уровень трудоустройства на постоянные рабочие места снижается. Если в 2018 году он составлял 61 %, то в 2019 году всего 56%. 72% проектов в рамках Дорожной карты занятости направлены на текущий ремонт уже существующих объектов, и, следовательно, рабочие места временные. Так как регион зависит от добывающего сектора и с уменьшением объемов добычи, особенно в свете глобальных трендов по декарбонизации, без принятия мер по реструктуризации экономики будет сворачиваться и малый бизнес, который живет за счет оборота денег от нефтяного сектора.

«По данным Министерства национальной экономики, с 2011 года при том, что выделено 800 миллиардов тенге, количество безработных снизилось с 479 до 443 тысяч человек, то есть всего на 36 тысяч человек, или на семь с небольшими процентов»²¹. Из выступления спикера палаты Н. Нигматулина в октябре 2019 года.

- 2) Негибкость системы переобучения в выборе актуальных для работодателей профессий на курсах переквалификации.

Из общего количества завершивших обучение трудоустроены 59%, из которых 39% работают не по специальности, то есть обучение проводится в значительной степени по невостребованным специальностям²². Специальности, которым обучают на курсах переквалификации, отличаются от специальностей, востребованных на рынке труда. Среди наиболее востребованных профессий в Мангистауской области встречаются профессии, требующие специального высшего образования, но есть и те, которым можно обучиться на курсах переквалификации.

Очевидно, что требуется постоянный мониторинг востребованных профессий, чтобы курсы переквалификации могли частично удовлетворить потребности области. Проблеме не востребованности специальностей сопутствует проблема слабого качества обучения участников программы. Последние несколько лет очень сильно упало качество обучения по Республике в целом, и краткосрочные курсы и курсы переподготовки не являются исключением. Это отмечают и члены комиссии по рассмотрению заявок на выдачу займов. Само по себе обучение не гарантирует востребованность и трудоустройство.

- 3) Наличие барьеров для участия, в том числе для уязвимых групп.

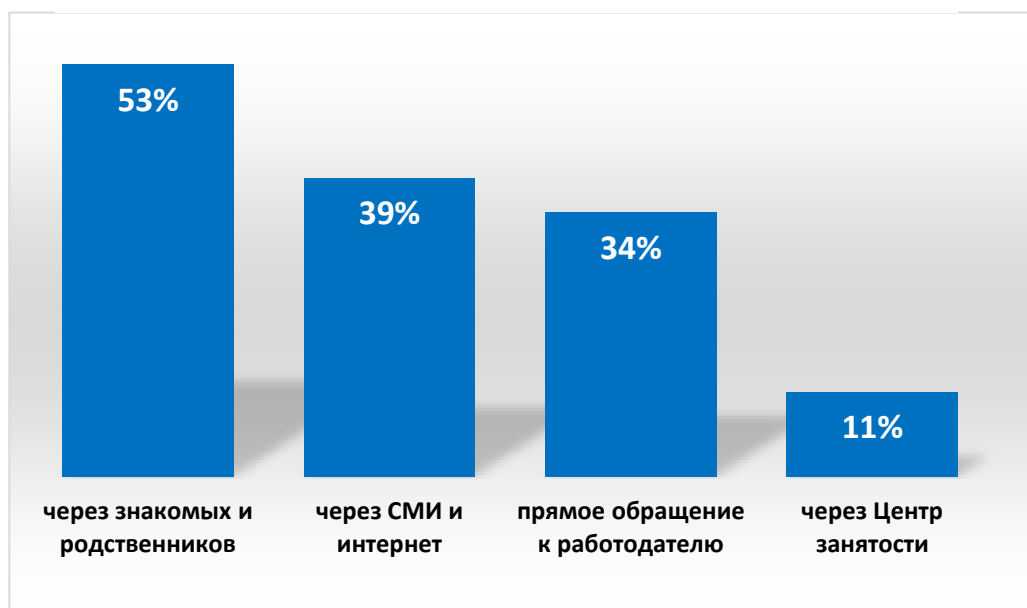
Для участия в некоторых проектах нужно обязательно быть зарегистрированным в ЦЗН, но по результатам опроса большой процент населения, в том числе безработных, никогда не обращался в центры занятости (см. диаграмму 9). Большинство ищут работу через знакомых и родственников, СМИ или прямым обращением к работодателю. Из тех, кто не обращался в ЦЗН, 60% считают эти действия бесполезными, хотя 77% обратившихся в ЦЗН, получили необходимую информацию и консультацию. Мифы и предубеждения о работе ЦЗН являются барьером и для работников, неудовлетворенного текущей работой и желающих ее сменить.

20% обратившихся в ЦЗН испытали сложности с подготовкой документов.

²¹ <https://kursiv.kz/news/obschestvo/2019-10/deputaty-nazvali-maloeffektivnoy-programmu-zanyatosti-v-kazakhstane>

²² <https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/press/news/details/125035?lang=ru>

Диаграмма 9. Каналы поиска работы



Кроме того, если у человека много иждивенцев (дети, пожилые родственники), маловероятно, что он пожертвует текущей, хоть и низкооплачиваемой работой, чтобы выделить необходимое время и пройти переобучение с невысокой стипендией. Также это является барьером и для женщин, так как стоимость ее неоплачиваемой домашней работы чаще всего превышает предлагаемую зарплату на по специальностям, опубликованным на бирже труда.

Также сказалось воздействие пандемии, переход на онлайн обучение требует наличие у обучающихся современных средств электронной техники и качественного доступа к интернет-связи, что тоже является барьером для уязвимых слоев населения.

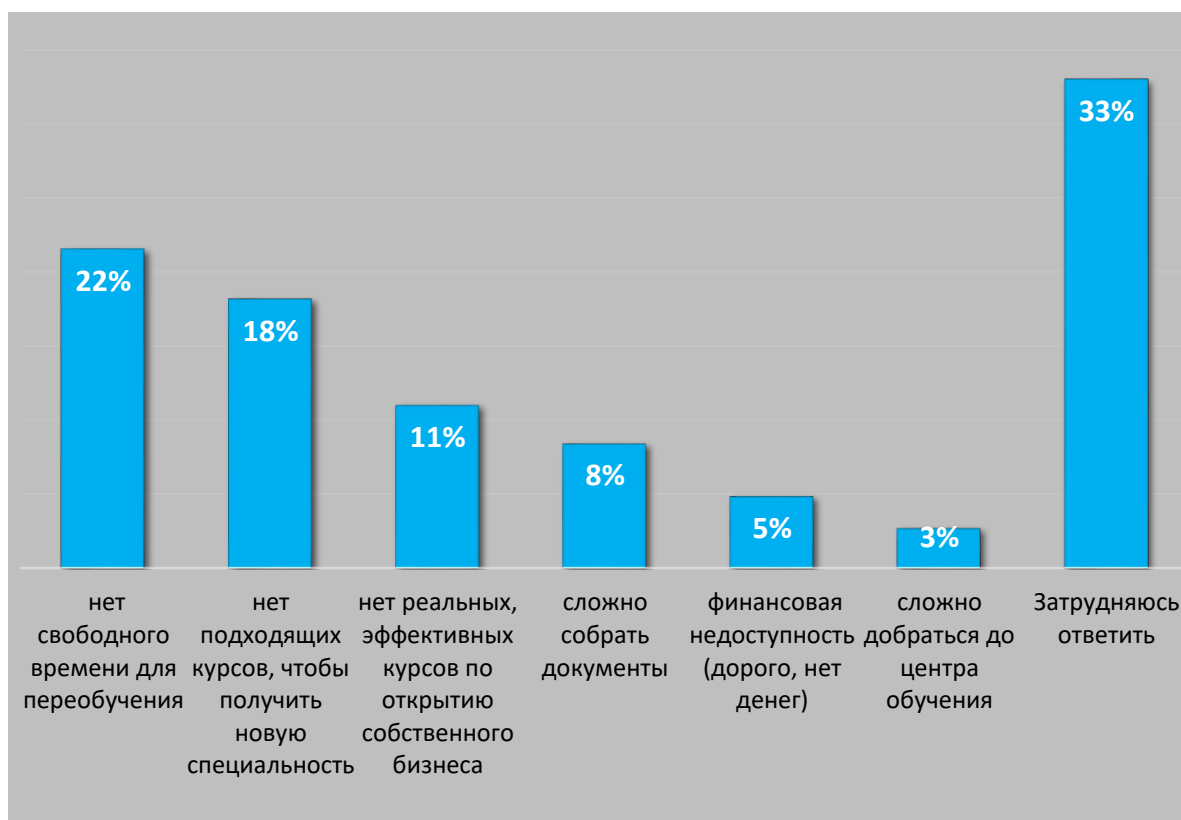
В сельской местности получить кредит можно в основном через кредитные товарищества²³. Чтобы стать членом кредитного товарищества, человек должен внести 100 МРП (250 000) – минимальный членский взнос, который является достаточно высокой суммой для малоимущих.

По данным опроса, всего 9% респондентов планируют воспользоваться программами переобучения и трудоустройства, 27% респондентов не планируют воспользоваться программами занятости по разным причинам, в том числе потому что не собираются менять специальность. Но каждый четвертый в качестве причины отказа назвал сложность участия в программах, а еще 23% не верят в эффективность таких программ. Остальные респонденты не информированы о государственных программах.

Среди проблем, связанных с участием в программах переобучения, респонденты назвали нехватку времени, отсутствие подходящих или эффективных курсов, а также финансовую недоступность и сложности с оформлением документов (см. Диаграмму 10).

²³ «Госпрограмма «Еңбек»: реализация, результаты, эффективность». Стенограмма круглого стола <https://ekonomist.kz/editor/gosprogramma-stenogramma-enbek-rezultaty/>

Диаграмма 10. Проблемы переобучения



4) Недостаточный информационный охват.

В ходе опроса более 63% респондентов сообщили, что не знают о государственных программах по снижению безработицы и профориентации. При поиске работы только 11% респондентов упомянули Центры занятости населения в качестве канала трудоустройства, так как их пугают бюрократические сложности при регистрации и сбору документов. Это проблема частично связана с неверными статистическими данными по занятости, которые собираются на основе форм, заполняемых работодателями, и мало учитывают теневую занятость.

Управление координации и занятости сообщает, что ежемесячно публикует информацию по программе «Енбек» на сайте управления, а также на страницах в социальных сетях, но количество просмотров невысокое. Так как Управление занятости публикует информацию, касающуюся всей своей деятельности, информация по программам занятости теряется среди другой и не всегда достигает целевой аудитории.

«Есть большой процент населения, который не знает о возможностях государственных программ. Информация не доходит до них. То есть информационная работа ведется, она есть, всё публикуется, но она не на том языке, и не всеми инструментами доводится до населения.» – из интервью с экспертом.

Эксперты говорят о сложных алгоритмах участия и отбора для участия в программах, в том числе в получении кредитов или грантов на развитие бизнеса. Мнение о неэффективности программ у населения сформировано в том числе из-за отсутствия информации об историях успеха.

5) Недостаточный контроль за реализацией программ

Отсутствие надлежащего мониторинга и анализа результатов программ ведут к неэффективному и нецелевому использованию средства, не позволяют своевременно скорректировать программы занятости, чтобы они отвечали современным вызовам.

Известны случаи невыполнения требований программ, коррупционных преступлений, фиктивные рабочие места, нецелевое использование займов. В частности, инфраструктурные проекты в регионах часто не включаются в перечень объектов Дорожной карты, и соответственно, не соблюдаются требования по закупке у местных производителей и по занятости населения, проживающего в районе реализации проектов. Помимо сбора информации, необходим мониторинг того, как используются кредиты и государственные гранты. Известны случаи коррупционных преступлений, фиктивные рабочие места, нецелевое использование займов.

«...я бы хотел отметить расследование прокуратуры с 2016 по 2018 год, которое выявило следующее: 930 необоснованных кредитов на 1,8 млрд. тенге; 750 кредитов выдано незарегистрированным субъектам на 1,3 млрд. тенге; 180 кредитов на 553 млн. тенге – нецелевое использование; 300 субъектов прекратили активность сразу после получения кредитов».²⁴ Из выступления независимого исследователя Д. Молдоканова на круглом столе «Госпрограмма «Еңбек»: реализация, результаты, эффективность»

Проблема нецелевого использования средств часто упоминается в связи с выдачей займов. Это проблема частично связана с другой – недостаточным информированием участников об отчетности и правовой ответственности.

Имеются проблемы и в Мангистауской области. Так, по состоянию на 1 сентября 2020 года, по данным областного управления занятости и социальных программ, было создано 7 282 рабочих мест и трудоустроено 6989 человек. Однако по результатам аудита выявлено, что фактически трудоустроено 5497 человек (75% от количества созданных рабочих мест)²⁵. Уровень трудоустройства на постоянные рабочие места остается невысоким. Также имелись проблемы с соблюдением условий программы Дорожной карты занятости по созданию 50% мест для трудоустройства безработных и условий по местному содержанию. Имели место и факты нецелевого использования средств: использование зимних надбавок в летнее время, ремонт несоциальных объектов

Отчетность по программам предоставляется в агрегированном виде, сфокусирована на охвате, без анализа специфики работы с разными целевыми группами. В динамике изменений демонстрируется только увеличивающийся охват участников и растущий бюджет программы. Непонятен, например, «портрет» участников по переквалификации: возраст, образование, на какие специальности они переквалифицированы, востребованы ли данные специальности в регионе, и обеспечивают ли данные специальности достойную оплату работы.

«Если бы все работодатели вносили в электронные договора, они бы увидели

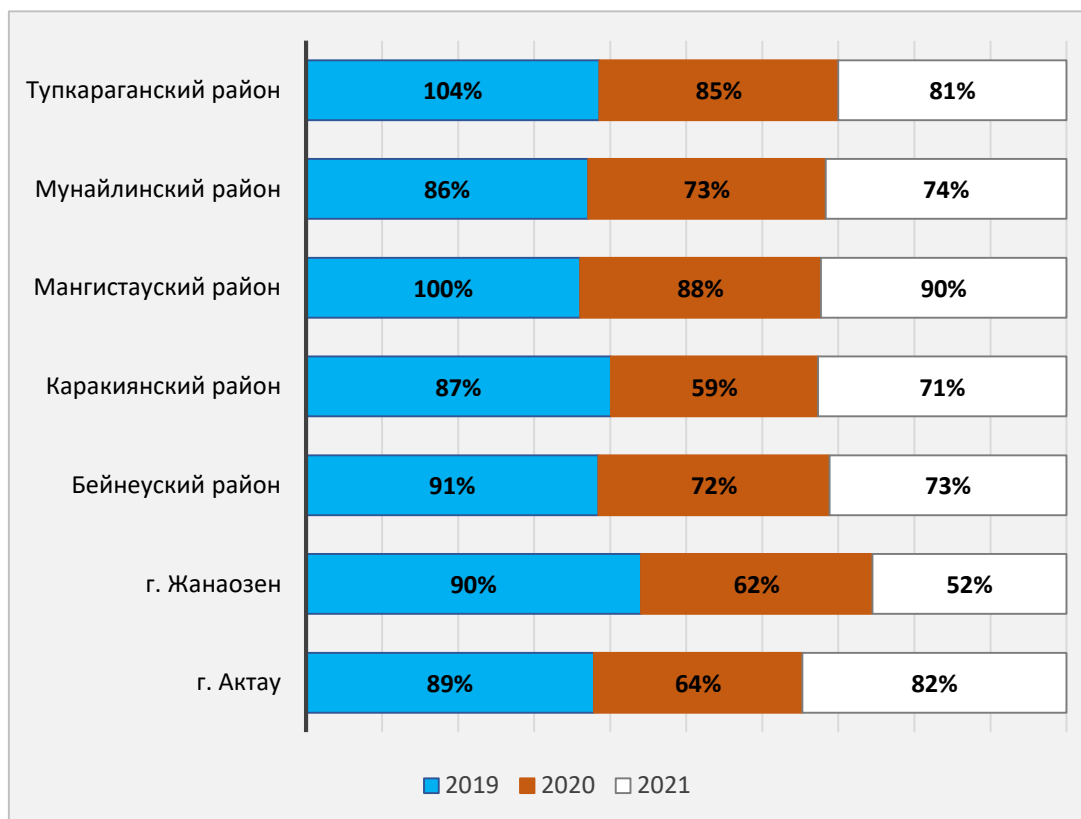
²⁴ <https://ekonomist.kz/editor/gosprogramma-stenogramma-enbek-rezultaty>

²⁵ <http://www.esep-mangistau.gov.kz/index.php/ru/novosti/654-itogi-provedennogo-gosudarstvennogo-audita-effektivnosti-realizatsii-3-go-napravleniya-gosudarstvennoj-programmy-razvitiya-produktivnoj-zanyatosti-i-massovogo-predprinimatelstva-na-2017-2021-gody-e-bek-i-dorozhnoj-karty-zanyatosti-na-2020-2021-i-antikrizisnykh-mer>

фактические данные безработных... Сейчас мы говорим, что безработных много, хотя наши безработные фактически они работают, кто-то бизнесом занимается, у кого-то (работает). То есть это всё неофициально»

Согласно данным Управления координации занятости и социальных программ Мангистауской области за 2019, 2020 и 7 месяцев 2021 года число лиц, обратившихся для

Диаграмма 11. Охват обратившихся в программу "Еңбек" в Мангистауской области



участия в программе «Еңбек», составило 112 230 человек, из которых включены в число участников 86973 человека или 77,5% обратившихся. В диаграмме 11 представлен процент обратившихся, включенных для участия в программе с разбивкой по районам. Надо отметить, что меньше всего в программу включались обратившиеся в 2020 году, когда были строгие санитарные ограничения в связи с пандемией. В то же время следует отметить, что наименьший процент участников, включенных в программу в 2021 году, отмечается в Жанаозене (всего половина обратившихся), Каракиянском, Бейнеуском и Мунайлинском районах.

Такие низкие уровни включения в программу участников вероятнее всего говорят либо о несоответствии заявителей критериям программы, что возможно обусловлено неверным выбором целевой аудитории при информировании о программах, либо недостаточными средствами, выделенными на реализацию программы в данных районах.

Дополнительным недостатком программ является смешение задач. Программы занятости «Еңбек» и «Дорожная карта занятости» дублируют друг друга в некоторые задачи, например, и в той и другой есть общественные работы, все три программы предусматривают финансовую поддержку малого и среднего бизнеса, поэтому сложно оценить, какая программа предлагает более эффективные меры в решении этих задач.

При всех недостатках необходимо отметить, что государственные программы предусматривают и более фундаментальный подход, такой как стимулирование занятости через строительство инфраструктурных объектов. Также недропользователи региона осуществляют реализацию таких объектов согласно контрактным обязательствам в виде социально-инфраструктурных проектов. Объекты для реализации выбираются акиматом области. При планировании таких объектов важно обращать внимание не только на занятость при строительстве и ремонте объектов, но и оценивать будущую занятость при функционировании этих объектов.

Несомненно, что в каждой программе и проекте занятости есть плюсы, которые позволяют решать множество вопросов трудоустройства в Казахстане. Но важно учитывать, насколько качественные изменения влияют на общую ситуацию, насколько программы соответствует повышению занятости населения, а не являются проектом социальной помощи, который приводит к усилению иждивенческих настроений граждан.

Общие заключения и рекомендации

Ожидания населения и работников не соответствуют текущим социально-экономическим возможностям области. Это обусловлено как внешними, так и внутренними факторами. Особо опасно влияние внешних факторов, которые часто непредсказуемы, сложно поддаются контролю, таких как пандемия, погодные катастрофы, а также влияние мирового сообщества, в частности направленного на борьбу с изменением климата.

Потребности населения в достойно оплачиваемых рабочих местах, с надлежащим надзором за обеспечением безопасных условий труда и соблюдением трудового законодательства не удовлетворяются. По сравнению с другими регионами ожидания намного выше, что обусловлено статусом области-донора, преобладающим нефтегазовым сектором экономики и более высокой стоимостью жизни и высокой долей иждивенцев на одного занятого.

Завышенные ожидания у населения появляются вследствие недостаточного информирования, ошибочных прогнозов и дезинформации. Ситуация осложняется тем, что такие ожидания появляются у жителей других регионов, что способствует миграционному притоку в область, и в конечном итоге усиливает дефицит рабочих мест.

Уровень удовлетворения потребностей работников на предприятиях чаще всего не отслеживается, и отсутствуют или не применяются эффективные инклюзивные механизмы предупреждения конфликтов и выхода из них. Диалоговые подходы применяются уже после эскалации конфликтов, но и в этом случае не включают все заинтересованные стороны, такие как, например, компания-заказчик, которая заключает договор с компанией-подрядчиком. В области нет постоянного полноценного взаимодействия и регулирования по всей цепочке отношений: между работниками, работодателем (компания-подрядчик), компанией-заказчиком и местными органами власти.

Работники и население не имеют достаточной информации о трудовых правах и не владеют не протестными инструментами защиты трудовых прав.

Республиканские программы занятости в неполной мере адаптированы под потребности области. Профессии в рамках программ перекалфикации лишь частично соответствуют потребностям рынка труда. Имеются барьеры для участия уязвимых групп населения. Целевые группы, испытывающие потребность в государственной поддержке по содействию занятости, недостаточно информированы о возможностях, которые предоставляют государственные программы: по обучению, переподготовке, переезду, а также о правилах и критериях участия в таких программах.

Проблема низкой социальной удовлетворенности комплексная и воздействует на многих участников, поэтому подходить к ее решению также необходимо комплексно. Эксперты предложили ряд мер, которые можно разделить на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные.

Долгосрочные меры или нацеленные на будущую рабочую силу. К таким мерам эксперты отнесли изменение подходов в образовании, которое должно быть изначально направлено на подготовку специалистов в вакантных секторах. Кроме того, важно внедрять в систему образования дисциплину «финансовая грамотность», чтобы люди умели планировать расходы в соответствии с доходами.

К долгосрочным целям можно также изменение портрета региона за счет стимулирования миграции из Жанаозена в другие районы области или другие регионы страны, открытие крупных ненефтяных производств, обеспечение региона инфраструктурой, направленной на развитие сельского хозяйства (обеспечение водой, электроэнергией) и на улучшение логистики. Такие меры позволят создать постоянные рабочие места и снизить уровень затрат в регионе на продукцию, которую регион сможет производить самостоятельно.

Среднесрочные меры связаны с использованием и улучшением имеющихся инструментов, таких как программы занятости.

Для развития малого и среднего бизнеса эксперты признали наиболее эффективным подход, сочетающий обучение с последующей подачей специалистам подготовить расширенные инструкции по заполнения формы заявки, шаблон бизнес-плана, памятки об ответственности за выполнение обязательств по займам и грантам на двух языках и выложить в общем доступе. Усовершенствовать систему оценки результатов программы, на базе передового международного опыта, а также наладить тщательный мониторинг и контроль эффективного использования средств программы.

Эксперты отметили, что строительство инфраструктурных объектов позволяет создавать постоянные рабочие места и рекомендовали учитывать эту возможность в процессе планирования.

Важной составляющей эффективности программ эксперты отметили направленное информирование соответствующих целевых групп населения об отдельных компонентах программ. Контент должен быть направлен на целевые группы и содержать конкретные шаги, которые может предпринять человек, чтобы участвовать в программе. Необходимо не только наполнять имеющиеся специализированные веб-сайты подробной информацией о программах занятости, но и распространять информационных материалов в популярных региональных группах в социальных сетях, на телевидении и в печатных СМИ, размещать и распространять печатные материалы в местах скопления населения (в ТРЦ, на базарах, в общественном транспорте и т.п.). В информационную кампанию включать информацию о специальностях, которым можно обучиться, услугах, которые предоставляют ЦЗН, а также о сопутствующих программах, например, программе переселения «Юг-Север».

Ввести независимый мониторинг для предотвращения искажения отчетности и своевременного выявления проблем. В частности, это касается использования государственных кредитов и гранты.

Кроме того, один из экспертов порекомендовал внедрение единой системы оплаты труда, которая предусматривает и повышение заработной платы, и ежегодную индексацию, чтобы были понятные единые критерии начисления заработной платы в каждой сфере.

В качестве краткосрочных мер эксперты предлагают наладить обратную связь и конструктивный диалог с населением и работниками.

Также, эксперты предложили государству и компаниям выплатить пособия тем, кто пострадал по время пандемии, а также в результате негативных погодных условий в регионе, по возможности поднять работникам заработные платы.

Кроме вышеперечисленных мер, практически все эксперты упомянули необходимость развития действительно независимого компетентного профсоюзного движения, руководству компаний и властям не вмешиваться в работу профсоюзов.

Профсоюзным лидерам необходимо повышать свои юридические компетенции, чтобы они могли оказать квалифицированную помощь, были способны разъяснять работникам права, какие инструменты они могут использовать для эффективной защиты своих прав в рамках законодательства.

Подходы по укреплению взаимодействия сторон

Описанные ниже три подхода усилят эффективность взаимодействия по решению проблем, связанных с занятостью в Мангистауской области.

1) Улучшение взаимодействия между заинтересованными сторонами по разрешению конфликтов и планированию.

Традиционно для разрешения конфликтных ситуаций используются переговоры для решения насущных проблем. Предложение заключается в применении инклюзивного информированного диалога для последующего планирования. Для этого необходимо создать группу из представителей всех сторон: работодателя (компании-заказчика и компании-подрядчика) и работников, с приглашением представителей соответствующих государственных органов и независимого фасилитатора переговоров. В роли фасилитатора могут выступить представители НПО, Общественного Совета и другие лица, вызывающие доверия участников диалога.

Участники группы должны совместно рассматривать механизмы улучшения не только текущей ситуации, но и рассмотреть будущие вызовы и возможности. Такой подход позволит с одной стороны повысить ответственность всех сторон в принимаемых решениях, с другой стороны – повысит информированность работодателей о потребностях работников, информированность заказчика и работников о проблемах работодателя (подрядчика), и повысит понимание представителей государственных органов власти потребностей всех сторон и своей роли в надзоре за трудовыми отношениями. Такая группа могла бы разработать и реализовать план контроля по условиям труда, по информационной политике и наладить каналы обратной связи с населением по вопросам трудовых прав для постоянного мониторинга ситуации

Инклюзивное планирование усиливает социальное лицензирование не только компаний, но и органов власти. Эффективность группы усилится при включении в нее профсоюзных лидеров и независимых экспертов. Такое инклюзивное планирование рекомендуется распространить на планирование инфраструктурного развития области, финансируемого как за счет программ «Дорожная карта занятости», так и за счет социально-инфраструктурных проектов добывающих компаний.

Необходимо рассмотреть возможность включения в нормативно-правовые акты Республики Казахстан создание таких групп.

2) Информирование населения

Так как ответы и экспертов, и работников подтвердили предположение, что информационная работа как компаний, так и государственных органов не достаточна, необходимо обновить информационную политику в соответствии с потребностями населения региона.

Политика должна учитывать каналы потребления информации населением. При этом,

основные источники, из которых респонденты предпочитают получать информацию, это интернет/соцсети, телевидение, сами работодатели. Для информирования рекомендуется активно использовать данные каналы коммуникаций. Органам власти рекомендуется активизировать свою работу в социальных сетях, создавая тематические аккаунты и группы, отслеживать комментарии пользователей и давать публичные ответы.

Необходимо на регулярной основе информировать население о трудовых правах, о непротивных способах решения трудовых споров, в виде печатных материалов, телепрограмм, а также путем предоставления консультаций и семинаров для работников предприятий.

Расширить пул экспертов по трудовым правам, предупреждению конфликтов, оценке и предупреждению рисков путем проведения обучающих мероприятий для местных представителей государственных органов, профсоюзов и заинтересованных общественных активистов.

Подготовить серию материалов о фактических запасах, перспективах добывающей отрасли в регионе с учетом мировых тенденций в отношении декарбонизации (энергетического перехода на возобновляемые источники энергии), безработице, государственных программах по переобучению, о специальностях, в которых нуждается регион, а также об избыточных специальностях и другой информации, раскрывающих экономические перспективы области.

Что касается производства, важно информировать работников обо всей цепочке производства, чтобы работники понимали, кто и как задействован, кто выполняет какую работу, какие компетенции необходимы для выполнения той или иной работы, в том числе почему имеется разница зарплат, – и таким образом улучшить понимание работниками всего производственного процесса. Необходимо информировать работников о проблемах производства, разбирать аварийные ситуации и допущенные ошибки как работников, так и руководства. Важно разъяснять обязанности на производстве, обязанности по технике безопасности, причем пояснять и обязанности окружающих, так как на производстве многое зависит от взаимодействия.

3) Мониторинг реализации и адаптация программы занятости под нужды региона

Реализация программ требует мониторинга и гибкого подхода, чтобы вовремя корректировать их под меняющиеся нужды. Так для исследования программ занятости применялся кабинетный метод с изучением паспортов программ, отчетности и публикаций в СМИ, а также опрос экспертов, был выявлен спектр проблем, для решения которых необходимо ответить на ряд дополнительных более узких вопросов.

Эти вопросы касаются распространения информации о программах среди целевых групп: какие каналы и методы используются, и почему они не достигают своих адресатов – 63% респондентов не знали о государственных программах занятости.

Другой вопрос касается барьеров для участия. Перечисленные в исследовании барьеры имеются, но насколько они влияют на потенциальных участников, точно определить невозможно. Поэтому важно провести практическое исследование, чтобы увидеть, насколько совпадают каналы распространения и получения информации, и пройти путь потенциального участника программы, проанализировать практическую работу ЦЗН и курсов переквалификации.

В то же время для повышения эффективности программ уже сейчас можно принять меры

по актуализации списка специальностей, востребованных в регионе, пересматривать список поквартально в течении года, и формировать курсы обучения и переобучения в соответствии с этим списком. Важно обратить пристальное внимание на качество обучения и подготовки, приглашать квалифицированных экспертов для преподавания на таких курсах. При обучении предпринимательству уделять дополнительное внимание и возможно составить расширенные инструкции по заполнению формы заявки, составлению бизнес-плана, ответственности за выполнение обязательств по займам и грантам. Инструкции выкладывать в открытый доступ на двух языках.

Необходимо создавать условия для участия в программах обучения многодетным и одиноким родителям. Как вариант с помощью государственного социального заказа создать при центрах обучения комнаты временного пребывания ребенка. При дистанционном обучении важно обеспечить доступ малообеспеченных к техническим средствам обучения. Также важно обеспечить прозрачность системы участия в проектах программ занятости, сформулировать и опубликовать четкие критерии оценки заявок и публиковать результаты тестирования, внедрить возможность опротестования результатов заявителем.