



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

E/C.12/2003/8  
16 September 2003

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ И  
КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ

Тридцать первая сессия

Женева, 10-28 ноября 2003 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

**ВОПРОСЫ СУЩЕСТВА, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ  
И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ**

**День общей дискуссии по статье 6 Пакта (право на труда)**

**Понедельник, 24 ноября 2003 года**

**НА ПУТИ К РАЗРАБОТКЕ ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА  
ПО ВОПРОСУ О ПРАВЕ НА ТРУД:  
КЛЮЧЕВЫЕ КОМПОНЕНТЫ\***

**Справочный документ, представленный  
профессором Ричардом Л. Сигелом (США)\*\***

---

\* Документ издан в том виде, в котором он был представлен.

\*\* Мнения, изложенные в настоящем документе, являются мнениями автора и не обязательно отражают точку зрения Организации Объединенных Наций. Ричард Л. Сигел является профессором политических наук и занимает должность заместителя декана Гранд-Сойерского центра исследований по вопросам юстиции при университете Невады, Рино. Некоторые исследования для настоящего документа были проведены в 2002 году, когда он был приглашенным ученым-специалистом в области общего права на юридическом факультете Нью-Йоркского университета.

1. Настоящий документ подготовлен в ответ на просьбу, с которой к автору обратились представители Комитета по экономическим, социальным и культурным правам [далее именуемый КЭСКП или Комитет] и которая касалась высказывания комментариев по поводу основных компонентов права на труд. В нем излагаются вопросы, которые не охватываются в написанной автором главе под названием "Право на труд: основные минимальные обязательства" в публикации Audrey Chapman and Sage Russell, eds., Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights<sup>1</sup>. В этой главе уделяется особое внимание основным компонентам права на труд, тому, каким образом с этим правом связаны основные права, касающиеся работы, влиянию глобализации на указанное право, основным минимальным обязательствам государств уважать, защищать и осуществлять права, связанные с трудом, а также нарушениям и средствам правовой защиты в контексте различных аспектов этого права, на которые делают упор международные органы, занимающиеся наблюдением за осуществлением договоров. Кроме того, в этой главе анализируются обязательства, нарушения и средства правовой защиты, имеющие отношение к полной занятости, равному обращению и недискриминации, а также к труду, который не выбирается свободно (т.е. рабству, принудительному труду и эксплуатационному детскому труду). В ней рассматривается проблематика проработки вопросов об обязательствах, нарушениях и средствах правовой защиты в различных международных пактах, конвенциях, рекомендациях и решениях органов, занимающихся наблюдением за осуществлением договоров, и в частности в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (далее именуемый МПЭСКП) и решениях комитета по наблюдению за его осуществлением.

2. Одна из целей настоящего документа заключается в том, чтобы выделить из моих предыдущих письменных суждений некоторые наиболее актуальные выводы и рекомендации. Вместе с тем первостепенное внимание в документе будет уделено вопросам и моментам, отмеченным представителями Комитета. В контексте ответов на последующие вопросы, поставленные Комитетом, в нем по необходимости повторно делаются ссылки на публикацию Чампана-Рассела. В настоящем исследовании рассматриваются следующие темы:

1. Определение концепции труда
2. Определение концепции "достойного труда"

---

<sup>1</sup> Antwerp and Oxford: Intersentia Publishers, 2002, pp. 21-52. Выпуск этой публикации финансировался совместно Американской ассоциацией содействия развитию науки (АААС) и Международной системой информации и документации по правам человека (ХУРИДОКС).

3. Обсуждение структурных препятствий для осуществления права на труд
4. Какими являются основные компоненты права на труд и наиболее серьезные нарушения этих компонентов?
5. Какова взаимосвязь между статьями 6 и 7 МПЭСКП?
6. Какими являются обязательства государств - членов международных организаций и, в частности, международных финансовых учреждений, в отношении права на труд?

Предпринимается попытка обозначить в контексте этих шести тем и другие вопросы, могущие представлять интерес для Комитета. Таким образом, я начинаю настоящий анализ со следующего:

### **Определение концепции труда**

3. Первый вопрос, рассматриваемый в настоящем исследовании, сводится к значению или определению понятия труда. Хотя в ходе дискуссий по поводу права на труд, которые уже длительное время продолжаются в Комиссии по правам человека Организации Объединенных Наций, определение понятия труда не занимает центральное место, значение этого понятия обсуждается. В таких областях, как социология, право, управление социальной сферой, общественный труд, антропология и производственные отношения, указанные понятия толкуются по-разному. Концепция труда была творчески проработана в современных культурных исследованиях и в контексте конкретных исторических эпох, культурных подобностей и географических регионов. Как отметил Кит Томас в своем авторитетном издании The Oxford Book of Work (Оксфордская энциклопедия труда), "различные значения этого термина отражают различные этапы исторического развития и различные политические воззрения"<sup>2</sup>. При том что Томас не может привести какое-либо "единое, общепринятое определение труда", он обоснованно предлагает понимать под трудом "такие устойчивые физические или умственные усилия, которые сопряжены с определенной формой необходимости или препятствия"<sup>3</sup>. Хотя эта

---

<sup>2</sup> Keith Thomas, ed., The Oxford Book of Work. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. XV.

<sup>3</sup> Ibid. p. XVI. Томас отмечает, что в издании Oxford English Dictionary (Оксфордский словарь английского языка) дается 34 самостоятельных значения для существительного "work" ("труд") и еще 39 значений для глагола "work" ("трудиться").

необходимость или препятствия могут быть самоустановленными, а труд может носить добровольный и приятный характер, в английском языке данное понятие ("work"), как правило, раскрывается вместе с концепциями труда, работы и занятости.

4. Политический характер определения понятия труда находит четкое отражение в статье 6 МПЭСКП, где делается акцент на том, что труд должен быть свободно выбран и что он должен осуществляться "в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека"<sup>4</sup> (статья 6, пункт 2). По предположению, труд, который не удовлетворяет таким условиям, включая труд, являющийся принудительным, обязательным, эксплуатируемым, сопряженным с опасностью или иным бесчеловечным обращением, по-прежнему представляет собой трудовую деятельность, но не отвечает международным или национальным критериям достойного или же законного труда<sup>5</sup>. С учетом такого различия мы приступим к обсуждению концепции "достойного труда".

### **Концепция "достойного труда"**

5. Комитет просил проанализировать понятие "достойного труда". Эта просьба, видимо, обусловлена тем, что право на труд не призвано служить цели укрепления или поощрения невесть какого труда, включая, разумеется, труд, являющийся эксплуатируемым, принудительным или недопустимо опасным. При обращении к понятию "достойного труда" стоит задача увязать это право с оплачиваемым трудом, который не отяжелен вышеуказанными отрицательными моментами, а несет на себе радужный отпечаток идей социальной защиты, обеспечения возможности для самовыражения личности (если не в процессе самой работы, то во время досуга), общеэкономического развития, осуществления усилий по борьбе с нищетой и, в частности, политики, направленной на улучшение положения на местных, национальных и международных рынках труда. Сторонники социал-демократических, социальных рыночных и неоклассических либеральных подходов в экономике труда и государственной политике, как правило, могут согласиться с задачей обеспечения такого

---

<sup>4</sup> Эти концепции символизируют победу западного индивидуализма и либерализма. См. Richard Siegel, Employment and Human Rights: The International Dimension, Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 1994, pp. 58-71.

<sup>5</sup> Однако даже понятие "достойного труда" не следует ограничивать деятельностью, за которую предоставляется денежное или иное материальное вознаграждение. Нельзя провести какую-либо четкую границу между трудом в его традиционном понимании и такими занятиями человека, как художественная или творческая деятельность, а также неоплачиваемый труд стажера или подмастерья.

достойного труда для всех, пусть даже они будут расходиться во мнениях в отношении ролей государства и рыночных сил в деле ее решения.

6. Из того факта, является ли или не является труд законным, собственно нельзя судить о том, является ли он достойным. Незаконная трудовая деятельность может осуществляться открыто или же подпольным путем, формально регулироваться или же не регулироваться; она сосредоточена в секторе "теневой экономики" из-за своего бесспорно незаконного характера или же главным образом с целью обхода налогов и установленных правил. Кроме того, труд, считающийся формально регулируемым или законным в отдельно взятом государстве, вполне может быть недостойным и идущим вразрез с международными трудовыми стандартами. А международные трудовые стандарты исчерпывающим образом не характеризуют понятие недостойного труда. И наконец, такие стандарты сами выступают продуктом политического компромисса и применения субъективных критериев. В английском языке под словом "decent" ("достойный") понимаются минимально приемлемые нормы с точки зрения устанавливаемых условий или встречного блага. Большинство формулировок в важнейших региональных или глобальных международных договорах, касающихся проблематики труда, косвенным образом или напрямую отталкиваются от минимальных стандартов достоинства в преломлении к устанавливаемым условиям и вознаграждению, однако для того, чтобы объявить непристойный труд вне закона, потребуются многие десятилетия.

7. На мой взгляд, у Комитета есть два основных пути, чтобы определить концепцию "достойного труда". Первый путь - это сосредоточить внимание на понятии "эксплуатируемый" в качестве ключевого атрибута труда, не являющегося достойным. Понятие "эксплуатируемый" косвенно пронизывает многие договоры, закрепляющие международные трудовые стандарты, и договоры по правам человека, касающиеся труда. Оно наполнено весьма конкретным содержанием в Конвенции 1999 года МОТ № 182 (и сопроводительной рекомендации) о "запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда"<sup>6</sup>. Так, в Конвенции о правах ребенка, принятой в 1989 году, признается "право ребенка на защиту от экономической эксплуатации и от выполнения любой работы, которая может представлять опасность для его здоровья или служить препятствием в получении им образования, либо наносить ущерб его здоровью и

---

<sup>6</sup> ILO, Child Labour, Report IV (2B), International Labour Conference, 87<sup>th</sup> Sess. 1999, Geneva: International Labour Office, at 7.

физическому, умственному, духовному, моральному и социальному развитию"<sup>7</sup>. Тема эксплуатации также четко прослеживается по международным договорам, касающимся женщин, мигрантов и других групп, которые, как считается, требуют специальной защиты. Вместе с тем эксплуатация выступает обоснованным стандартом в плане определения "труда, который не является достойным" для любого рабочего. К сожалению, термин "эксплуатируемый" не является самоочевидным и не несет в себе полностью согласованного смысла. Упор в Конвенции МОТ № 182 о детском труде делается на вопросы нравственности, наркотиков, сексуальной эксплуатации и опасного труда. Применительно к достойному труду взрослых Комитет должен акцентировать внимание на своем неприятии принудительного труда, дискриминации на всех этапах подготовки и занятости, а также работы, которая осуществляется во вредных для здоровья условиях, является небезопасной или же не оплачивается справедливым образом, подразумевая все соответствующие основные компоненты права на труд.

8. Однако Комитет, в дополнение к уделению пристального внимания эксплуатируемой, должен также проанализировать различные касающиеся труда конвенции и договоры по правам человека, в которых напрямую не затрагивается понятие "эксплуататорский". Выражения "достойный труд" и "эксплуатируемый труд" широко используются в международных конвенциях по вопросам труда и внутреннем законодательстве, однако реже встречаются в договорах по правам человека. Во Всеобщей декларации рассматриваются "справедливые и благоприятные условия труда" и "справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающие достойное человека существование для него и его семьи... дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения" (статья 23, пункты 1 и 3). Также актуальными являются содержащиеся в статье 24 ВДПЧ положения, предусматривающие "право на отдых и досуг, включая право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск", и статья 25, предусматривающая право каждого человека на "такой жизненный уровень..., который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи".

9. В МПЭСКП излагаются следующие концепции, которые имеют отношение к "достойному" характеру труда каждого человека:

---

<sup>7</sup> Пункт 1 статьи 32 Конвенции о правах ребенка, принятой резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года; вступила в силу 2 сентября 1990 года. U.N. Treaty Series No. 27531.

Статья 6: "труд, который он свободно выбирает";

Статья 7: "справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности:

- "вознаграждение, обеспечивающее как минимум всем трудящимся:
  - "справедливую заработную плату и равное вознаграждение за труд равной ценности..."
  - "удовлетворительное существование для них и их семей"

В статье 7 в качестве справедливых и благоприятных условий труда определяются:

- "условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены";
- "одинаковая для всех возможность выдвижения по работе";
- "отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск ...".

В статье 8 инкорпорируются права на свободу ассоциации и ведение коллективных переговоров, а в статье 9 признается "право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование".

10. Всеобщая декларация и МПЭСКП характеризуются 1) отсутствием конкретики в предписаниях, касающихся минимально приемлемых условий труда; 2) наличием элементов компромисса между разработчиками этих двух документов, отражающих как либеральную концепцию труда, который свободно выбирается, так и европейскую и римско-католическую практику с упором на защиту со стороны общества в таких областях, как безопасность, охрана здоровья и социальное обеспечение, а также планирование в целях достижения полной занятости.

11. Как таковые, стандарты достойного труда остаются весьма субъективными, эволюционируя и будучи тесно связанными с уровнем экономического развития в конкретном государстве или регионе. Однако история МПЭСКП, а также тексты конвенций и рекомендаций МОТ показывают, что государства-члены и государства-участники никогда не предусматривали установления какого-либо стандарта достойного труда, отражающего наименьший общий знаменатель или результаты "гонки на износ". Все истолкования социально-экономических прав в замечаниях общего порядка,

принятых вплоть до настоящего времени КЭСКП или другими договорными органами, наделенными глобальным мандатом, отражают более высокие стандарты.

12. Высокий стандарт достойного труда, который надлежит принять КЭСКП, должен быть разработан с учетом таких различных источников, как соответствующие конвенции МОТ и разъяснения органов этой организации, занимающихся наблюдением за осуществлением ее конвенций, резолюции и рекомендации ОЭСР по вопросам политики в области людских ресурсов, недавние толковательные положения, получившие признание в рамках Совета Европы, Европейского союза и Межамериканской системы по правам человека, а также с учетом мышления, пронизывающего принятые после 1966 года при участии Организации Объединенных Наций, международные пакты, конвенции и другие договоры, касающиеся всех соответствующих вопросов и прав таких защищаемых групп, как дети, женщины, мигранты, инвалиды и престарелые. Все эти документальные источники, мнения и суждения договорных органов говорят в пользу концепции достойного труда и основных минимальных обязательств государств-участников и других сторон в отношении уважения, защиты и обеспечения осуществления права на труд.

13. Если КЭСКП хочет разработать всеобъемлющую концепцию достойного труда, в полной мере отвечающую современным концепциям ключевых трудовых стандартов, ему следует рассмотреть вопрос о том, чтобы изменить и адаптировать для целей глобального применения компоненты права на достойный труд, закрепленные в статьях 1-10 Европейской социальной хартии Совета Европы в ее пересмотренной редакции 1996 года. Исключив некоторые положения, содержащиеся в этом договоре, и в частности положения пункта 3 статьи 2, касающиеся необходимости "обеспечить минимальный четырехнедельный ежегодный оплачиваемый отпуск", и положения пункта 1 статьи 8, предусматривающие отпуск по беременности и родам продолжительностью 14 недель, Комитет может прийти к тому, чтобы воздержаться от установления ненадлежащих стандартов для развивающихся стран. В статьях 1-10 в большинстве своем прописаны стандарты, выполнения которых сразу же или постепенно могут добиться почти все государства - участники МПЭСКП. Основная часть положений статей 1-10 этой Хартии также дополнительно развиваются в различных конвенциях МОТ. Однако в Европейской социальной хартии эти стандарты излагаются достаточно сжатым и исчерпывающим образом, и поэтому она служит прекрасной базой для перекрестного анализа требований, имеющих отношение к достойному труду.

### **Структурные препятствия для осуществления права на труд**

14. В своем Замечании общего порядка № 1 (1989 год) КЭСКП призывает государства сообщать информацию о "факторах и трудностях", мешающих постепенному и

неотложному осуществлению экономических, социальных и культурных прав<sup>8</sup>. Комитет отметил, что процесс выявления и признания соответствующих факторов может заложить основу для разработки наиболее подходящих мер. Важное внимание природе обязательств государств перед лицом таких препятствий уделяется при обсуждении КЭСКП обязательств государств-участников в Замечании общего порядка № 3 (1990 год)<sup>9</sup>. Рассмотрение проблемы структурных препятствий для осуществления права на труд предполагает как определение характера таких препятствий, так и проработку вопроса об обязательствах государств в контексте указанных препятствий.

Определение структурных препятствий: В предыдущих Замечаниях общего порядка<sup>10</sup> эти препятствия не были проанализированы каким-либо весьма тщательным или четким образом. Вместе с тем прекрасной отправной точкой для разработки положений, касающихся структурных препятствий, в рамках предполагаемого замечания общего порядка по вопросу о праве на труд является "Заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам" от мая 1998 года. В замечании общего порядка по вопросу о праве на труд, которое надлежит принять Комитету, внимание государств-

---

<sup>8</sup> Замечание общего порядка № 1 (1989 год) "Представление докладов государствами-участниками", принятое КЭСКП на третьей сессии 24 февраля 1989 года.

<sup>9</sup> Принято 14 декабря 1990 года на пятой сессии.

<sup>10</sup> Такие препятствия связаны как с глобализацией и мировым порядком, так и барьерами и трудностями, которые по своим причинам носят главным образом внутренний характер. В Замечании общего порядка № 3 КЭСКП отмечается природа структурных препятствий и выделяются обязательства, которые по-прежнему должны выполняться государствами-участниками вместе с международным сообществом. Структурные факторы определяются в этом Замечании общего порядка со ссылкой на "периоды острой нехватки ресурсов, будь то по причине перестройки, экономического спада или под воздействием других факторов..." (там же, пункт 12). В своем Замечании общего порядка № 11 (1999 год) о начальном образовании КЭСКП приводит в качестве примеров таких препятствий, в частности, "программы структурной перестройки, реализация которых началась в 70-х годах, кризисы задолженности, которые последовали в 80-х годах, и финансовые кризисы в конце 90-х годов..." (Замечание общего порядка № 11 "Вопросы существа, возникающие в ходе осуществления МПЭСКП: План мероприятий по начальному образованию", принятое КЭСКП, двадцатая сессия, 10 мая 1999 года, пункт 3). Применительно к праву на питание КЭСКП определил структурные барьеры со ссылкой на "серьезные трудности с ресурсами, независимо от того, обусловлены ли они процессом экономической перестройки, экономическим спадом, климатическими условиями или другими факторами..." (Замечание общего порядка № 12 "Вопросы существа, возникающие в ходе с осуществления МПЭСКП: Право на достаточное питание", принятое КЭСКП, двадцатая сессия, 12 мая 1999 года, пункт 28).

участников должно обращаться на это Заявление, в котором, в частности, отмечается, что "уважение права на труд и права на справедливые и благоприятные условия труда подвергается угрозе там, где чрезмерный упор делается на конкурентоспособность в ущерб уважению трудовых прав, закрепленных в Пакте"<sup>11</sup>. В пункте 2 этого документа приводится полезная, критическая сжатая характеристика глобализации, являющаяся актуальной для обсуждения структурных препятствий. Однако также важно учитывать, что в неоклассических и неолиберальных доктринах глобализация и программы структурной перестройки обоснованно отмечаются в качестве средств для устранения структурных препятствий на мировом и национальном уровнях. Таким образом, я рекомендую урегулировать противоречия во взглядах на глобализацию и структурные препятствия посредством принятия во внимание различных документов по вопросам политики, разработанных Всемирным банком, МОТ, ПРООН, независимыми комиссиями и другими организациями, которые указывают на некоторые позитивные последствия глобализации наряду с необходимостью сохранения и укрепления эффективной государственной власти с целью налогообложения и регулирования деятельности фирм, а также поддержания и усиления мер по борьбе с нищетой и других механизмов социальной защиты, особенно в интересах наиболее уязвимых слоев общества<sup>12</sup>.

15. Комитету необходимо ясно признать, что основные проблемы, касающиеся глобализации, лишь отчасти находят отражение в таких проходящих явлениях, как финансовые кризисы 1997-1998 годов, а также различные глобальные экономические

---

<sup>11</sup> "Глобализация и экономические, социальные и культурные права" - заявление, принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, на его восемнадцатой сессии, пункт 3.

<sup>12</sup> См., например, Independent Commission of the South on Development Issues, The Challenge to the South: A Report of the South Commission. New York: Oxford University Press, 1990; OECD, Trade, Employment and Labour Standards. Paris: OECD, 1996; и World Bank World Development Report 1997: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press of the IBRD/World Bank, 1997.

рецессии<sup>13</sup>. Не принимая какую-либо радикальную политическую позицию, Комитет может отметить слабость глобальных режимов финансирования, инвестиций, развития и торговли и признать серьезное неравенство, неустойчивость и диспропорции, характеризующие мировое разделение труда, доходы, богатство и власть, пусть даже, согласно некоторым показателям, экономический прогресс, достигнутый в последнее время в Индии и Китае, сократил масштабы неравенства в доходе на мировом уровне<sup>14</sup>.

16. Однако структурные препятствия имеют под собой более широкую основу, чем просто глобализация и ее разнообразные проявления. Их причины также кроются в национальных и региональных условиях, включая эндемические заболевания, гражданские и международные войны, проблему "государств-неудачников", коррупцию и укоренившуюся организованную преступность и обстановку насилия. Эти реалии переплетаются со стихийными бедствиями, которые усугубляют положение. Не вызывает никакого сомнения, что указанные внутренние и региональные структурные препятствия сильно сказываются на состоянии рынка рабочей силы и правах, связанных с трудовой деятельностью.

17. Значительная часть развивающихся государств и государств с переходной экономикой, а также различные развитые государства-участники ссылаются в своих докладах на структурные препятствия. Тем самым они пытаются оправдаться, по крайней мере отчасти, за неудовлетворительные результаты своей деятельности и прогресс, достигнутый в сфере труда и других областях экономической и социальной политики и

---

<sup>13</sup> Количество публикаций по вопросу о глобализации растет буквально на глазах. Особый интерес для членов КЭСКП могут представлять такие издания, как Alison Brysk, ed., Globalization and Human Rights. Berkeley: University of California Press, 2002; William Grieder, One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism. New York: Simon & Schuster Publishers, 1997; Michael Hardt and Antonio Negri, Empire. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000; Joseph E. Stiglitz, Globalization and Its Discontents. New York: W.W. Norton Co., 2002; и Hubert Vedrine with Dominique Moisi, France in an Age of Globalization. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001. Пристальное внимание воздействию глобализации на труд уделяется, в частности, в следующих публикациях: Robert B. Reich, The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21<sup>st</sup> Century Capitalism. New York: Knopf Publishers, 1991; Robert W. Cox, Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History. New York: Columbia University Press, 1987; и World Bank, World Development Report 1995: Workers in an Integrated World. New York: Oxford University Press for the International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 1995; и Ethan Kapstein, Sharing the Wealth: Workers and the World Economy. New York: W.W. Norton, 1999.

<sup>14</sup> См. Jeromin Zettelmeyer, "Bhalla Versus the World Bank: An Outsider's Perspective", Finance & Development, June 2003, pp. 50-53.

установленных прав. Упор на структурные препятствия делается в попытке подкрепить свои доводы в отношении того, что для постепенного осуществления права на труд требуется больше времени и терпения. Зачастую Комитет с пониманием относится к такой аргументации, пусть даже он стремится к разработке ряда основных минимальных обязательств, которые, по его мнению, в неотложном порядке становятся императивными для государств-участников независимо от структурных препятствий и/или крайней нищеты.

18. Неотложно применимые обязательства государств-участников, касающиеся права на труд, предполагают обязательства поведения и результата применительно к недискриминации, равной защите и недопущению политики и правовых мер, идущих вразрез с политикой и законами, требующимися для выполнения основных минимальных обязательств государств. Они также предполагают обязанности в отношении предоставления специальной защиты наиболее уязвимым слоям населения в контексте структурных препятствий и политики структурной перестройки. Однако право на труд отличается от других социально-экономических прав в плане обязательства государства издавать и обеспечивать соблюдение некоторых уголовно-правовых и гражданско-правовых законодательных актов, затрагивающих труд и свободу, которые применяются как к правительствам, так и к частным организациям. Ни нормы постепенного осуществления, ни структурные препятствия не могут служить оправданием непринятия государствами-участниками незамедлительных и эффективных мер по борьбе с любыми формами запрещенного принудительного труда, включая рабство, кабальный труд и эксплуатируемый детский труд. Потогонная система труда и явно опасные виды работ также представляют своего рода нарушения, которые должны приводить к принятию уголовно-правовых и гражданско-правовых санкций, а также должны разбираться КЭСКП через призму требований поведения и результата.

19. Основания для распространения сферы действия таких неотложных обязательств, касающихся труда и свободы, на государства, которые не ратифицировали соответствующие факты и конвенции, черпают корни отчасти в публичном международном праве, а также в статутах международных уголовных судов и решениях МОТ и других международных организаций и судов. Эти источники международного права ориентированы на то, чтобы все государства были связаны определенными обязательствами. Такие всеобщие обязательства подразумевают, в частности, необходимость установления неотложно применимых и носящих непреложный характер обязанностей по предупреждению принудительного труда, вопиющих нарушений права на свободу ассоциации, эксплуатируемого детского труда и различных проявлений

постоянной сегрегации в сфере труда, встречающихся в системах апартеида расистского толка, а также по наказанию виновных<sup>15</sup>.

### **Основные компоненты права на труд и их нарушения**

20. Основные компоненты МПЭСКП, касающиеся права на труд, в написанной мною главе, включенной в публикацию Чапмана-Рассела, излагаются несколько неполно, поскольку я решил ограничить свои изыскания статьёй 6, положениями статьи 7, имеющими отношение к одинаковым возможностям, и частью статьи 10, посвященной детскому труду. Основные минимальные обязательства как таковые были определены и проанализированы в данном контексте с точки зрения обязательств по уважению, защите и осуществлению, но только применительно к полной занятости, равному обращению и недискриминации, а также к труду, который не выбирается свободно, в частности рабству, принудительному труду и эксплуатируемому детскому труду.

21. Наиболее всеобъемлющей базой для анализа вопроса о нарушениях служат принятые в январе 1997 года Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав<sup>16</sup>. В них обсуждаются нарушения посредством бездействия и в результате действий и нарушения, совершаемые самим государством, а также негосударственными субъектами. В написанной мною главе, включенной в публикацию Чапмана-Рассела, речь идет о нарушениях, предполагающих неотложные обязательства поведения и результата, например в случае попустительства дискриминации в области профессиональной подготовки и занятости и регрессивного законодательства, а также обязательства, подлежащие постепенному осуществлению<sup>17</sup>.

22. В качестве наиболее важных моментов в этой главе я рассматриваю то, что  
1) обязательства государств-участников применительно к труду, который не выбирается свободно, не только сопряжены с трудовым законодательством, но и являют собой

---

<sup>15</sup> По поводу таких всеобщих и/или подкрепленных применением уголовных санкций обязательств и нарушений см. в Siegel, "The Right to Work: Core Minimum Obligations," *op. cit.*, pp. 28-32, 40-46.

<sup>16</sup> Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав, Маастрихт, Нидерланды, 22-26 января 1997 года, воспроизводятся в Bekker, *op. cit.*, pp. 151-160.

<sup>17</sup> Siegel, "The Right to Work: Core Minimum Obligations," в A. Chapman and S. Russell, *op. cit.*

основополагающие обязательства, касающиеся гражданских и политических прав<sup>18</sup>, гражданских свобод и уголовного права и что 2) в нынешней идеологической, экономической и политической обстановке необходимо укрепить обязательства государств-участников, имеющие отношение к полной занятости. Ключевые аспекты права на труд и основные трудовые стандарты перекликаются с международным национальным и уголовным правом, гражданскими и политическими правами, провозглашенными в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), и серьезными нарушениями прав человека, охватываемыми Римским статутом Международного уголовного суда. Дело не в том, что такие нарушения права на труд, как попустительство рабству, апартеид в сфере занятости, принудительный труд или же насилие по отношению к профсоюзным активистам, обязательно являются более масштабными или серьезными, чем вопиющие нарушения права на питание, образование или здоровье. Скорее суть в том, что таким нарушениям, затрагивающим право на труд, отводится особое место в рамках системы представления докладов МОТ и судебной практике нового Международного уголовного суда, а также в том, что и другие важнейшие международные конвенции по данной проблематике накладывают на государства особые обязательства в отношении принятия незамедлительных и эффективных мер по предотвращению и искоренению таких злоупотреблений<sup>19</sup>.

23. Разработка замечания общего порядка по вопросу о праве на труд открывает перед КЭСКО прекрасную возможность для очерчивания обязательств государств в отношении того, чтобы по факту указанных нарушений возбуждалось судебное преследование, принимались эффективные уголовно-правовые меры и предоставлялись действенные средства правовой защиты в интересах пострадавших физических лиц. За это следует ратовать наряду с поощрением таких других мер предупреждения, как образование, и осуществлением программ, которые ориентированы на альтернативную культурную, социальную и экономическую практику, чуждую такой эксплуатации. Такие исключительные обязательства государств-участников и других государств, касающиеся работы и труда, должны быть закреплены Комитетом независимо от уязвимости государств к рискам, связанным с переводом офисов компаний и производственных мощностей в другие государства, заявлений правительств по поводу суверенитета или

---

<sup>18</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей 16 декабря 1966 года, статья 8.

<sup>19</sup> К ним относится, в частности Дополнительная конвенция об упразднении рабства, принятая Организацией Объединенных Наций в 1956 году (см. U.N.T.S., 1957, vol. CCLXVI, No. 3822), и Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него, принятая Генеральной Ассамблеей 30 ноября 1973 года. A/RES/3068 (XXVIII).

вмешательства в сферу внутренней юрисдикции или их доводов, касающихся ухудшения условий торговли и инвестиций. Комитет должен также отразить в своем замечании общего порядка тот факт, что правительства стран, в которых базируется значительное число многонациональных фирм, обладают широкими полномочиями в плане регулирования деятельности таких предприятий и принятия по отношению к ним санкций в случае их причастности к самым серьезным нарушениям основных компонентов права на труд и важнейших трудовых стандартов внутри страны и за рубежом. Легитимность таких мер налицо прослеживалась, когда в 80-е годы Соединенные Штаты и многие другие страны ввели санкции против режима апартеида Южной Африки.

24. Обязательства государств, касающиеся полной занятости и запрещения принудительного труда, являли собой наиболее противоречивые аспекты дискуссии по поводу права на труд, проходивших в Организации Объединенных Наций во время разработки и принятия МПЭСКП. В период между 1948 годом и 1966 годом широко признавалось, что такое право не будет предполагать права отдельных лиц на гарантированную занятость. Скорее, большинство в системе органов Организации Объединенных Наций согласилось, что каждое государство-участник (и все государства по мере того, как ВДПЧ будет считаться одним из элементов обычного международного права) несет обязательства, определенные и делимитируемые на основании таких документов, как Филадельфийская декларация МОТ 1944 года и Конвенция МОТ № 122 (1964 год) о политике в области занятости<sup>20</sup>.

25. Характер обязательств государств-участников применительно к полной занятости по-прежнему остается четко незафиксированным. МОТ пыталась актуализировать такие обязательства, занявшись в 1983-1984 годах изучением вопроса о разработке новой конвенции по вопросу о занятости, однако в то время ей пришлось ограничиться рекомендацией<sup>21</sup>.

26. Обязательства государств-участников, касающиеся обеспечения полной занятости, по существу предполагают следование наилучшей международной практики в плане проведения активной политики на рынке труда или в области занятости при уделении пристального внимания поощрению и гарантиям занятости в контексте всевозможных мер

---

<sup>20</sup> См. Siegel, Employment and Human Rights, op.cit., pp. 193-196 и МОТ, Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда, 1919-1966 годы. Женева: Международное бюро труда, 1966 год, стр. 1428-1431.

<sup>21</sup> См. Рекомендацию № 169 МОТ о политике в области занятости, принятую 26 июня 1984 года, в Siegel, Ibid, pp. 208-218 и International Labour Conference, № 70th Sess., Record of the Proceedings. Geneva: International Labour Office 1984, pp. XVIII-XXXV.

внутренней и внешней экономической и социальной политики. Все государства должны придерживаться основных минимальных обязательств по недопущению намеренных действий, приводящих к росту масштабов безработицы. Они должны также заниматься планированием с целью достижения полной занятости в контексте своей макро- и микроэкономической политики. Государствам следует отразить эту приоритетную задачу в рамках своей политики и программ, касающихся торговли, денежно-кредитной и финансово-бюджетной сферы, развития промышленности, сельского хозяйства, образования и профессиональной подготовки. Хотя какого-либо жестко установленного максимального показателя допустимой безработицы не существует, любое государство, которое не выполняет свои обязанности по борьбе с высокой хронической безработицей и неполной занятостью, если это сопоставить с его соседями по региону, имеющими схожий уровень социально-экономического развития, следует считать нарушившим статью 6 на предмет поведения и результатов.

27. Представляется также очевидным, что для поддержания долгосрочных позитивных тенденций, связанных с полной занятостью, может потребоваться денежно-кредитная, финансово-бюджетная и другая политика, которая будет отрицательно сказываться на занятости в краткосрочной и даже в среднесрочной перспективе. Первичные обязательства государств-участников сводятся к составлению и осуществлению обоснованных планов, направленных на достижение с течением времени полной занятости. Требуемые программы и политика должны быть многогранными и отражать актуализированные концепции активной политики регулирования рынка труда, разрабатываемые МОТ, ОЭСР, ЕС и другими организациями. Эти программы должны подготавливаться в сотрудничестве с организациями как трудящихся, так и работодателей. При том что за счет такого планирования должны быть сокращены препятствия для экономического роста и повышена гибкость функционирования рынка труда, не следует капитулировать перед неосмотрительными требованиями в отношении жестких мер, выдвигаемыми правящей элитой, международными организациями или же конкретной ведущей экономической державой.

28. Вопросы о государствах, попустительствующих или потакающих таким серьезным нарушениям права на труд, как кабальный и эксплуатируемый детский труд, а также о непринятии ими мер с целью обеспечения защиты от несчастных случаев, вызванных опасными работами, являются не менее серьезными, чем обсуждавшиеся выше вопросы. Однако предотвращение и искоренение указанной практики, возможно, потребует от КЭСКП лучшего понимания структурных и иных препятствий. Тем не менее эксплуатируемый детский труд и опасные работы подразумевают такие нарушения, для пресечения которых государства-участники должны принимать безотлагательные и неуклонные меры на широком политическом и законодательном фронтах и пользоваться

необходимой международной помощью. КЭСКП должен в максимально возможной степени добиваться того, чтобы деятельность по линии обеспечения этих компонентов права на труд и ключевых трудовых стандартов в максимально короткие сроки приносила ощутимые результаты.

29. Важное значение имеет признание Комитетом того, что дополнительные основные компоненты, основные минимальные обязательства и нарушения, касающиеся права на труд, находят прямое или косвенное отражение в статьях 8, 9 и 10, а также в статьях 6 и 7 МПЭСКП. Обязательства, отмеченные в каждой из этих статей, признаются как равнозначные основным трудовым правам или стандартам МОТ, Организацией Объединенных Наций, ОЭСР, другими международными организациями и ведущими экспертами. Эти основные трудовые права или стандарты несомненно включают в себя свободу ассоциации, закрепленную в статье 8 МПЭСКП, принцип равной защищенности, провозглашенный в статье 7, и защиту детей от эксплуатации, предусматриваемую статьей 10.

30. Руководствуясь более широким подходом к праву на труд, целесообразно также добавить основные компоненты и основные минимальные обязательства, которые касаются условий работы, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (статья 7, пункт b)), особой охраны работающих женщин (статья 10, пункт 2) и "...права каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование" (статья 9). Комитет как таковой не должен ограничивать рассмотрение права на труд обязательствами, изложенными в статьях 6 и 7. Необходимо расширить сферу его мандата, включив в нее также статьи 8, 9 и 10. Комитет, возможно, также пожелает признать в своем замечании общего порядка связь статьи 11 (питание и достаточный жизненный уровень), статьи 12 (здоровье) и статьи 13 (образование) с правом на труд, хотя в контексте нынешнего замечания общего порядка автор не предлагает никаких основных минимальных обязательств, которые непосредственно вытекали бы из указанных статей. Вместе с тем Комитету следует отметить взаимозависимость между правом на труд и правами на здоровье, образование, гарантированный доход и удовлетворительное существование. В следующем разделе настоящего документа дополнительно обсуждаются некоторые другие связующие элементы между статьями 6 и 7 и двумя идущими за ними статьями.

### **Какова взаимосвязь между статьями 6 и 7?**

31. Как указывается в предыдущем разделе, в различной степени взаимосвязанными и взаимозависимыми являются не только статьи 6 и 7 МПЭСКП, но также статьи 8, 9 и 10. Статья 6, которая чаще всего ассоциируется с правом на труд, посвящена главным

образом концепции полной занятости и "свободно выбираемого труда". В статье 7, которая также выступает одним из основных источников права на труд, мы встречаем понятия "справедливых и благоприятных условий труда", "справедливой заработной платы", "равного вознаграждения за труд равной ценности", "равных условий труда для женщин", "условий работы, отвечающих требованиям безопасности гигиены" и "отдыха, досуга и разумного ограничения рабочего времени". Применительно к труду статья 7 как таковая включает в себя наиболее важные из содержащихся в МПЭСКП формулировки, которые касаются недискриминации, одинаковых мер защиты и возможностей, а также гарантий на тот счет, что условия труда должны быть "достойными".

32. Комитет должен рассматривать все ключевые концепции, отмеченные в предыдущем пункте, в качестве имеющих центральное значение для достойного труда и основных минимальных обязательств государств. И действительно, почти однозначно можно утверждать, что принцип равной защиты и необходимость постоянного поощрения концепции "безопасных и здоровых" условий труда сегодня по существу подкрепляются более значительным международным согласием, чем концепция полной занятости, занимающая центральное место в контексте статьи 6.

33. Комитет должен истолковать ключевые концепции, заключенные в статье 7, и концепцию детского труда, отраженную в статье 10, в качестве бесспорно неотъемлемых элементов основных минимальных обязательств, затрагивающих право на труд. Такая идея взаимозависимости имплицитно прослеживается в рамках конвенций и другой работы Международной организации труда, касающихся вопросов гигиены и безопасности труда, недискриминации, а также необходимости особой защиты женщин, детей и таких других определенных групп, как пожилые рабочие, мигранты и инвалиды.

34. Трудно провести четкую границу, отделяющую такие по своему характеру или масштабам небезопасные или же нездоровые условия труда, которые являются недопустимыми для конкретных государств и для международного сообщества. Проблематика детского труда рассматривалась МОТ с упором на концепцию эксплуатируемого труда, которая предполагала достижение политических, социально-этических и экономических компромиссов при разработке Конвенции 1999 года. Существование нездоровых и небезопасных условий труда рассматривается международным сообществом главным образом через призму постепенного осуществления и эволюции международных минимальных стандартов. Государства - члены Всемирной торговой организации не склонны заниматься обеспечением каких-либо основных трудовых стандартов через механизм этой организации, предпочитая передать их на рассмотрение МОТ. КЭСКП должен воплотить концепцию труда, отвечающего

требованиям гигиены и безопасности, в своде основных минимальных обязательств, но как он это может сделать конкретным и значимым образом?

35. Британский профессор права Джералдин ван Бёрен отмечает, что в международном праве не встречается определение понятия "опасный" применительно к труду. Будучи экспертом по проблеме детского труда, она утверждает, что в контексте закрепления обязательств государств и других субъектов "на государства-участники возлагается обязанность установить, после проведения консультаций с организациями работодателей и трудящихся, виды работ, которые подпадают под данное определение"<sup>22</sup>. Ван Бёрен далее заявляет, что при вынесении такого решения "государства должны в полной мере принимать во внимание любые соответствующие договоры, участником которых они являются, включая договоры, касающиеся опасных веществ, поднятия тяжестей и подземных работ"<sup>23</sup>. Она добавляет, что международному сообществу следует периодически пересматривать разработанные им определения опасных видов работ, с тем чтобы учитывать расширяющиеся знания и эпидемиологические исследования.

36. Позиция ван Бёрен, как представляется, предполагает, что основные минимальные обязательства, касающиеся здоровых и безопасных условий труда, должны строиться на принципах осуществления деятельности и добросовестности государств-участников. Я же скорее скептически отношусь к этой идее, поскольку она принижает значимость существенных критериев. Такие требования, как ведение консультаций и добросовестность, должны дополняться основными минимальными стандартами, которые являются эффективными и обеспечиваются международными органами, с тем чтобы как минимум исключить возможность вопиющего игнорирования государствами-участниками своих обязательств по уважению, защите и осуществлению стандартов. Эти минимальные обязательства должны увязываться с результатами международного научного прогресса и должны периодически приводиться в соответствие с требованиями времени. Они должны применяться ко всем трудящимся и в то же время предусматривать дополнительную защиту в интересах детей, беременных женщин и других особо уязвимых групп. Они должны быть прописаны в статутах и регулирующих положениях, и увязке с обязательствами результата должно эффективно обеспечиваться выполнение установленных правил, в том числе посредством принятия уголовно-правовых и гражданско-правовых санкций по факту серьезных нарушений.

---

<sup>22</sup> Geraldine Van Beuren, "The Minimal Core Obligations of States Under Article 10 (3) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", в Audrey Chapman and Sage Russell, eds., *op. cit.*, p. 154.

<sup>23</sup> Ibid.

37. В 1998 году Джан Ходжес из Международного бюро труда представила резюме основных положений МПЭСКП, касающихся безопасности и гигиены на производстве<sup>24</sup>. Она отметила, что риски, связанные с работой, тщательно анализируются в издании Энциклопедия МОТ по гигиене труда и технике безопасности 1977 года. Она сделала следующее краткое заявление:

Применительно к гигиене и безопасности на производстве в интересах всех трудящихся должна проводиться последовательная национальная политика, направленная на предупреждение несчастных случаев и травматизма и на сведение к минимуму причин рисков, связанных с производством. Одним из ключевых элементов выступает принятие законов или же использование других методов, таких, как подготовка, в целях обеспечения функционирования системы инспектирования рабочих мест. Работодатели должны обеспечивать защитную спецодежду и оборудование. Нельзя увольнять трудящихся по факту их отказа от выполнения опасной работы. Запрещается использовать некоторые опасные вещества (например, свинцовые белила и сульфаты свинца; бензол), а также подвергать рабочих воздействию асбеста и химикатов. Рабочие не должны использовать какие-либо машины без предохранительных приспособлений. Рабочих нельзя понуждать к переноске вручную тяжестей, которые в силу своего веса могут поставить под угрозу их здоровье и безопасность. Тяжести весом свыше 1 000 кг должны соответствующим образом маркироваться для транспортировки по сухопутным или внутренним водным путям. Рабочие помещения и оборудование должны содержаться в надлежащем техническом состоянии и поддерживаться в чистоте, и должны быть обеспечены надлежащие условия в плане вентиляции, освещения (желательно естественного), температурного режима, уровня шума, водоканализационных и других санитарных услуг, оказания первой помощи и т.д. Специальные условия распространяются на работу в шахтах и в строительстве.

38. В статье 3 Европейской социальной хартии, пересмотренной в 1996 году, приводится следующий краткий свод основных обязательств в отношении права на безопасные и здоровые условия труда, который построен по принципу осуществляющегося процесса и включает в себя лишь широко очерченные существенные элементы:

---

<sup>24</sup> См. Hodges, "Core Minimal Content of the Right to Work," неопубликованная рукопись, 1998 год.

## **Право на безопасные и здоровые условия труда**

Для обеспечения эффективной реализации права на безопасные и здоровые условия труда Стороны обязуются после проведения консультаций с организациями работодателей и трудящихся:

- разрабатывать, осуществлять и периодически пересматривать внутренне согласованную национальную политику по вопросам безопасности и гигиены труда и производственной среды. Первейшей целью этой политики должно быть улучшение техники безопасности и производственной санитарии и предотвращение несчастных случаев и нанесения вреда здоровью в связи с трудовой деятельностью или в процессе трудовой деятельности, в частности путем минимизации рисков, присущих производственной среде.
- Издавать правила по технике безопасности и производственной санитарии.
- Обеспечить соблюдение этих правил путем введения мер контроля.
- Поощрять последовательное развитие охватывающих всех трудящихся служб производственной гигиены, выполняющих консультативные функции и проводящих профилактические мероприятия.

## **Обязательства государств-участников и других членов международных финансовых учреждений, касающиеся права на труд<sup>25</sup>**

39. В этом разделе я анализирую вопрос о том, следует ли КЭСКП изменить свой подход к обязательствам международных финансовых институтов и других международных организаций, а также обязательствам государств - членов этих учреждений в отношении права на труд. Комитету потребуется рассмотреть обязательства государств, являющихся его членами, в рамках широкого круга региональных и всемирных организаций. Основной организацией, специализирующейся в данной области прав и политики, является МОТ, хотя вопросами труда и занятости

---

<sup>25</sup> Автор отмечает, что его осведомленность в данном вопросе повысилась благодаря участию в Семинаре по вопросам осуществления международно признанных прав человека, организованном проф. Филипом Алстеном в то время, когда в 2002 году он был приглашенным ученым - специалистом в области общего права на юридическом факультете Нью-йоркского университета. Проф. Алстен представил вниманию участников Семинара многочисленные документы.

занимаются также и такие другие МПО, как Европейский союз, Совет Европы, ОЭСР, ЮНКТАД, ПРООН, МВФ и Всемирный банк. МВФ, ВТО и Всемирный банк, как правило, стремятся дистанцироваться от обязательств, считающихся неэкономическими или вытекающих из конкретных договоров по правам человека. Однако совершенно ясно, что права трудящихся или же трудовые права имеют как экономическую, так и социальную окраску.

40. Такие организации, как ЕС, Совет Европы и ОЭСР, существенно содействуют разработке таких аспектов права на труд, как рациональное планирование в интересах обеспечения занятости и анализ вопросов равной защиты. Пристальное внимание данным вопросам в определенной степени уделяется также в рамках межамериканской системы прав человека, и за период своего почти 85-летнего существования значительный вклад в дело формирования всех основных компонентов права на труд внесла МОТ. Сама Организация Объединенных Наций играла особо важную роль в решении таких вопросов, как принудительный труд, рабство, апартеид, равное обращение по отношению к женщинам-мигрантам, а также обязательства многонациональных предприятий, и некоторые из соответствующих нарушений были включены в качестве серьезных преступлений против человечности в Римский статут нового Международного уголовного суда. Может быть и не надо требовать от этих организаций того, чтобы они тщательным образом дополнительно развили свои концепции, затрагивающие право на труд. Однако следует призвать их и впредь совершенствовать механизм мониторинга и применение их договоров по правам человека и инструментов политики, связанных с трудом, и в дальнейшем оказывать помощь развивающимся странам и странам с переходной экономикой в разработке эффективных национальных и местных программ, а также в обеспечении осуществления правил и политики, касающихся таких вопросов, как равная защита, детский труд, принудительный труд и рабство<sup>26</sup>. В настоящее время участие всех вышеупомянутых организаций в решении таких вопросов является сильно ограниченным из-за ресурсных препятствий и отсутствия нужной политической воли. Крайне важно, чтобы КЭСКП побудил все организации, занимающиеся проблематикой работы и труда к тому, чтобы они по максимуму добивались, в частности, эффективного соблюдения

---

<sup>26</sup> Европейские и другие региональные организации располагают исключительными возможностями для оказания влияния на политику своих потенциальных членов, стран, не являющихся их членами, но ассоциированных с ними, и государств, связанных с ними через каналы торговли, внешней помощи и прямых иностранных инвестиций.

правил и стандартов, которым их государства-члены отводят особый статус<sup>27</sup>. Также, возможно, целесообразно призвать ВТО и ее государства-члены выступить с прямой поддержкой основных трудовых стандартов и права на труд, а не довольствоваться передачей таких вопросов на рассмотрение МОТ<sup>28</sup>. Хотя среди государств - членов ВТО существует широко распространенное мнение о том, что ссылка на основные трудовые стандарты в контексте торговых соглашений приводит к усилению протекционизма, можно надеяться на то, что сама ВТО вскоре возьмет курс на поощрение политики и стандартов, отталкивающих государства от идеи попустительства или потворствования вопиющим нарушениям основных трудовых стандартов и права на труд.

41. В 80-е и 90-е годы все МПО были вынуждены среагировать на завоевывавшие все большее признание неолиберальные подходы к правам и политике. Эти доктрины, которые формировались во многом под воздействием изменений во внутренней политике ведущих государств-членов, обусловили постановку противоречивых, а порою взаимоисключающих задач развития свободного рынка перед такими организациями, как ЕС, и даже отразились на системе деятельности МОТ, в большей степени ориентированной на социально-демократические аспекты<sup>29</sup>. Глубокие последствия сводились к тому, что большинство МПО, долгое время работавших за закрепление основных компонентов права на труд, стали все терпимее относиться к таким изменениям в законодательстве и практике, которые в действительности подрывали цель достижения полной занятости. Они фактически все больше попустительствовали или потворствовали менее гарантированным и менее защищенным формам занятости во имя перестройки. Предыдущие установления МПО, касавшиеся политики и прав в сфере труда, не столько были отменены, сколько были отодвинуты на второй план. Этот сдвиг стал еще более выраженным после крушения марксистско-ленинских режимов, которые, по крайней мере

---

<sup>27</sup> В данном случае я имею в виду, в частности, основные трудовые стандарты и конвенции, которые по решению Международной конференции труда МОТ являются обязательными для всех ее государств-членов, предполагают необходимость представления докладов, а также должны соблюдаться всеми ее членами.

<sup>28</sup> По поводу обсуждения этих вопросов в последнее время см. Kimberly Ann Elliot and Richard B. Freeman, Can Labor Standards Improve Under Globalization? Washington: Institute for International Economics, 2003.

<sup>29</sup> Восприятие таких доктрин со стороны КЭСКП находит отражение в пункте 9 его Замечания общего порядка № 2 (1990 год), в котором "Комитет признает, что осуществление программ по перестройке экономики будет зачастую неизбежным и что они будут зачастую включать жесткие меры".

формально, были привержены идее обеспечения полной занятости внутри своих стран и за рубежом.

42. КЭСКОП в Замечании общего порядка № 2 отметил, что "государствам - участникам Пакта, а также соответствующим учреждениям Организации Объединенных Наций", занимающимся политикой структурной перестройки, международной задолженностью, технической помощью и сотрудничеством в целях развития, следует в целом прилагать усилия по защите "основных экономических, социальных и культурных прав", имеющих особо насущный характер в условиях принятия жестких мер (пункт 9). Комитет выразил особый интерес в отношении той роли, которую государства, являющиеся его участниками, могут играть в качестве государств - членов основных международных финансовых учреждений. Значение такого подхода в последние десятилетия возросло, поскольку выставление смежных условий в рамках программ структурной перестройки и соответствующих соглашений стало устоявшимся элементом практики предоставления кредитов указанными организациями<sup>30</sup>. Эти моменты отрицательно сказываются на таких компонентах права на труд, как возможности получения работы, условия труда и гарантии занятости в государственном и частном секторах. А результирующие жесткие меры политики оказывают достаточно несбалансированное воздействие на различные слои общества, обычно ложась самым тяжелым бременем на бедноту и маргинализированные группы населения. Дерегулирование привело к дестабилизации положения на рынках труда как в развитых, так и развивающихся странах, пусть даже значительные новые потоки иностранных прямых и портфельных инвестиций в краткосрочной или же долгосрочной перспективе повлекли за собой создание новых возможностей занятости в ряде государств, куда такие инвестиции поступили.

43. Важные вопросы прав человека также возникают в связи с займами, предоставляемыми Всемирным банком под соответствующие проекты, и подходами, используемыми международными финансовыми учреждениями в контексте кредитования стран, постоянно серьезным образом нарушающих права человека. Эти международные учреждения часто утверждают, что такие займы, носящие противоречивый характер,

---

<sup>30</sup> Всемирный банк предоставляет займы на цели структурной перестройки и под осуществление соответствующих проектов, причем в первом случае имеется более значительный элемент обусловленности. Достаточно углубленное и неоднозначное обсуждение вопроса о роли международных финансовых учреждений в деле обеспечения финансовой стабильности и борьбы с нищетой см. Joseph E. Stiglitz, Globalization and Its Discontents. New York and London: W.W. Norton & Co., 2003. Автор сосредоточивает внимание на требованиях МВФ, имеющих отношение к реструктуризации банков и промышленных фирм в Азии, приватизации в России, а также политике, направленной на сокращение продовольственных и топливных субсидий.

выделяются отчасти на цели расширения возможностей занятости и борьбы с нищетой. Однако, даже если в отдельно взятом случае будут достигнуты позитивные результаты с точки зрения занятости, МПО одновременно могут способствовать упрочению режима, ответственного за серьезные нарушения в различных областях прав человека, связанных с правом на труд и ключевыми трудовыми стандартами<sup>31</sup>.

44. Хотя канцелярии генерального советника и других должностных лиц МВФ и Всемирного банка, как правило, отвергают заявления о том, что их учреждения несут юридические обязательства в отношении соблюдения конкретных договоров по правам человека, ответственные сотрудники Банка иногда допускают некоторые отступления в данных вопросах. Они строят свою позицию на довольно непоследовательных аргументах, связанных с необходимостью формирования политики с учетом экономических соображений. Банк признает неизбежность принятия во внимание политических факторов и руководствуется, как он считает, выдержанным подходом к политическим моментам, обосновывающим действия Банка по борьбе с политической коррупцией и с целью поощрения участия граждан, обеспечения устойчивости и предсказуемости правительственного истеблишмента, а также создания на государственном уровне достаточного потенциала для разработки политики и ее проведения в жизнь. В действительности ссылки в ходе дискуссий, имеющих отношение к Всемирному банку, на необходимость учета принципа господства права и права на развитие в его отношениях с получающими помощь государствами-членами почти не позволяют провести никакой границы между перечнем принимаемых им к рассмотрению политических факторов и более широкими концепциями прав человека<sup>32</sup>. Притом что Банк и МВФ утверждают, что они проводят свою политику безотносительно таких правозащитных соображений, как положение в области гражданских и политических прав в странах - потенциальных получателях помощи, указанные учреждения явно идут вразрез со своей собственной политикой, принимая решения на основе контрольных пакетов

---

<sup>31</sup> Эти вопросы касаются многонациональных корпораций как инвесторов, а также МПО. См. Genoveva Hernandez Uriz, "To Lend or Not to Lend: Oil, Human Rights, and the World Bank's Internal Contradictions", Harvard Human Rights Journal, Vol. 14 (2001): 197-231.

<sup>32</sup> Обсуждение данного вопроса см. Uriz, ibid., pp. 204-210. Официальную позицию Банка см. Ibrahim Shihata The World Bank Legal Papers (2000), pp. 219-244. Точку зрения Генерального советника МВФ см. Francois Gianviti, "Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund", n.d.

голосов западных государств, которые во многих случаях обуславливаются теми или иными критериями защиты прав человека<sup>33</sup>.

45. КЭСКОП отнюдь не считает, что специализированные учреждения или другие международные организации освобождены от обязательств по пактам. В 1998 году он рассматривал вопрос о включении экономических, социальных и культурных прав в процесс реализации Рамочного механизма оказания содействия развитию Организации Объединенных Наций (РМСРООН)<sup>34</sup>, а в своем Заявлении о глобализации и экономических, социальных и культурных правах от мая 1998 года он также отмечал, что "международные организации, а также правительства, создавшие их и руководящие ими", несут широкие, связанные с правами человека обязательства в отношении того, чтобы помочь государствам-членам "и стремиться разрабатывать политику и программы, поощряющие уважение к этим правам"<sup>35</sup>. Комитет обратил особое внимание на сферы торговли, финансов и инвестиций, указав, что они "никоим образом не являются исключением из области применения этих общих принципов" и что МПО, занимающиеся данными вопросами, "должны играть позитивную и конструктивную роль по отношению к правам человека"<sup>36</sup>.

46. Помимо этих коннотаций, предполагающих причастность международных организаций к правам человека, важные положения, связывающие деятельность международных финансовых учреждений с правом на труд и ключевыми трудовыми стандартами, содержатся в уставах этих учреждений. Всемирный банк согласно своему Уставу несет позитивные обязательства учитывать необходимость "улучшения условий труда" [статья 1 iii)], а "поддержание высоких уровней занятости и дохода" является частью обязательств МВФ в соответствии с его Уставом [статья 1 ii)]<sup>37</sup>. Эти положения

---

<sup>33</sup> Генеральный советник Всемирного банка Ибрагим Шихата в 2000 году отметил следующее: "Как разъясняется в моем юридическом заключении по "вопросам управления" от 1990 года, Банк вполне может принимать во внимание нарушения прав человека, имеющие политическую окраску, если они носят настолько распространенный и вопиющий характер, что это однозначно отражается на существующем в конкретной стране инвестиционном климате и ее экономических показателях". Shihata, *op.cit.*, p. 234.

<sup>34</sup> Замечания, принятые КЭСКОП 15 мая 1998 года в ходе его восемнадцатой сессии.

<sup>35</sup> Заявление на восемнадцатой сессии, подготовленное после консультаций со специализированными учреждениями и другими международными организациями и экспертами, пункт 5.

<sup>36</sup> Там же, пункт 5.

<sup>37</sup> Uriz, *op. cit.*, pp. 210-211.

были приняты в то время, когда вопрос о поощрении полной занятости занимал весьма важное место в повестке дня у Соединенных Штатов, Великобритании и международного сообщества в целом<sup>38</sup>. Соответствующие уставы говорят в пользу того, что аспекты права на труд должны иметь верховенство над многими другими правами человека как социально-экономическими, так и гражданскими и политическими правами, в рамках политики и обязательств МВФ и Всемирного банка.

47. Первейшее значение четкого закрепления обязательств конкретных МПО в области прав человека заключается в том, что такое установление подчеркивает обязанности их государств-членов. Однако обязательства государств-участников не зависят в первую очередь от правозащитных обязательств тех МПО, к которым они принадлежат. В основе обязательств государств скорее лежат их собственные договорные обязательства наряду с обычными и другими источниками международного права. Однако данное замечание общего порядка должно подтверждать, что международные финансовые учреждения среди прочих элементов права на труд несут ответственность за условия труда и уровень занятости.

48. Обязательства государств-участников в отношении права на труд уходят корнями в такие конкретные источники, как Всеобщая декларация, Устав Организации Объединенных Наций и другие глобальные и региональные договоры по правам человека (включая договоры, касающиеся прав женщин, детей, а также гражданских и политических прав и экономических, социальных и культурных прав). В число этих источников также входят Римский статут и конвенции МОТ и Организации Объединенных Наций, имеющие отношение к рабству, апартеиду, торговле женщинами и детьми, детскому труду и другим неотъемлемым компонентам ключевых трудовых стандартов и права на труд.

49. Комитет резюмировал свое мнение по поводу обязательств государств-участников в рамках МПО в пунктах 13 и 14 своего Замечания общего порядка № 3 (1990 год). Он отметил, что такие обязательства касаются всех государств, но "особо относятся к тем государствам, которые в состоянии помогать другим в этом плане" (пункт 14). Он обратил внимание всех государств на обязательства, изложенные в статьях 11, 15, 22 и 23 МПЭСКП. Однако следует отметить, что "международные мероприятия", о которых говорится в статье 23, имеют лишь ограниченное значение для выполнения их обязательств. В этой статье в обязанность государств-участников вменяется заключение

---

<sup>38</sup> См. Siegel, *Employment and Human Rights*, p. 58-65.

международных договоров, оказание технической помощи и проведение соответствующих совещаний. Вместе с тем центральное место занимает вопрос о том, каким образом они пользуются своим тем или иным влиянием и противостоят давлению со стороны своих должностных лиц и ведущих государств-членов в контексте разработки и осуществления политики, которая глубоко врежется в прерогативы и преференции подвластных государств. Хотя политика учреждений может играть конструктивную роль в деле политического прикрытия тяжелых решений, которым отдает предпочтение правящая элита государств - получателей помощи, существует также возможность достижения принудительных соглашений, которые подрезают основные компоненты права на труд и другие экономические, социальные и культурные права.

50. По сравнению с большинством других основных прав, закрепленных в МПЭСКП, некоторые обязательства государств-участников, касающиеся права на труд, с большей вероятностью могут стать предметом рассмотрения в национальных или международных судах или же послужить поводом для принятия международных экономических санкций. Это должно побуждать государства-члены различных межправительственных организаций к решительному противостоянию практике, идущей вразрез с международным уголовным правом. В нынешнюю эпоху глобализации, структурной перестройки, финансовых кризисов и обусловленности государства-участники должны нести большую ответственность за обеспечение полной занятости, создание надлежащих условий труда и борьбу с нищетой как государства - члены межправительственных организаций, как двусторонние партнеры и как получатели международной помощи. Такая ответственность должна распространяться в контексте той роли, которую они играют в рамках МПО, на вопросы гарантий и возможностей занятости, дискриминации, несоразмерных потрясений, с которыми сталкиваются особо уязвимые группы, и стандартов гигиены и безопасности.

51. Обязательства государств-участников имеют основополагающее значение в контексте региональных организаций и глобальных организаций, в рамках деятельности как Всемирной торговой организации, так и ВМФ и Всемирного банка. На занятости в равной степени отражаются как условия торговли и экономической интеграции, так и условия и правила, устанавливаемые мировыми финансовыми институтами. Следует отметить, что стоявшие в сфере труда вопросы содействовали достижению вскоре после первой мировой войны согласия о необходимости создания МОТ в качестве одной из первых в мире международных организаций, наделенных глобальным мандатом. Результаты, достигнутые за столетие в деятельности международного сообщества по решению широкого круга связанных с трудом и нищетой проблем, в целом, мягко говоря, нельзя назвать удовлетворительными. Таким образом, КЭСКП следует сейчас занять такую позицию по вопросам ответственности государств и учреждений, которая должна

сильно отличаться от чисто идеологических межеваний, бюрократической инертности и слабых доводов на счет того, что достойные условия труда неизбежно восторжествуют благодаря свободным рынкам, глобализации или же нынешней политике и сдержанным усилиям со стороны государств и международного сообщества. ПРООН, КЭСКП и Международное бюро труда, равно как и растущее число представителей научных кругов и специалистов-практиков, критикующих нынешние тенденции в области глобализации, признают необходимость выработки более утверждающей позиции по вопросу об ответственности государств. В этом плане КЭСКП должен стимулировать использование таких подходов к обусловленности, структурной перестройке и процессам перехода от авторитарных режимов, которые предполагают принятие мер по обеспечению занятости с учетом права на труд как одного из основных компонентов прав человека.

-----