



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/C.12/2003/10
6 October 2003

ORIGINAL: RUSSIAN

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 труд)

Понедельник, 24 ноября 2003 года

**ПРАВО НА ТРУД: К ВОПРОСУ О ЗАМЕЧАНИИ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА ПО
СТАТЬЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ
И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ***

**Базовый документ, представленный профессором Акмалем Саидовым
(Узбекистан)****

* Выпускается в представленном виде.

** Мнения, выраженные в настоящем документе, являются мнениями автора и необязательно отражают мнения Организации Объединенных Наций.

ВВЕДЕНИЕ

Общая характеристика права на труд

1. Труд является одним из фундаментальных прав человека. Труд – целесообразная деятельность человека, направленная на сохранение, видоизменение, приспособление среды обитания, на создание материальных и духовных ценностей, на производство товаров и услуг для удовлетворения личных и общественных потребностей. Каждый имеет право на труд, которое является обязательным условием для жизни в условиях соблюдения человеческого достоинства. Осуществление права на труд может обеспечиваться с помощью целого ряда взаимодополняющих подходов, таких, как доступ к достойному труду, определение политики в области занятости и защиты от безработицы, реализации программ безопасности и гигиены труда, обеспечение свободы объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров, упразднение всех форм принудительного и обязательного труда, запрещение детского труда, недопущение дискриминации в области труда и занятий, программы профессионально технического обучения и подготовки, разработанных Международной организацией труда (МОТ), или принятие конкретных правовых договоров. Кроме того, право на труд включает ряд компонентов, осуществление которых гарантируется законом (трудовым кодексом)ⁱ, например принцип недискриминации при приеме на работу, найме, карьерном росте, увольнении.

2. Комитет смог накопить большой объем информации, касающейся права на труд. Комитет и сессионная группа правительственных экспертов, которая существовала до создания Комитета, рассмотрели по состоянию на конец своей тридцатой сессии 153 первоначальных, 71 вторых периодических докладов, касающихся прав охватываемых статьями 6–9, 10–12 и 13–15 Пакта и 110 глобальных докладов государств-участников. Доклады представило значительное число государств-участников Пакта, в настоящее время составляющее 147. Они представляют все регионы мира с различными социально-экономическими, культурными, политическими и правовыми системами. В их докладах, представленных на данный момент, проиллюстрированы многие проблемы, которые возникают при осуществлении Пакта; в них еще раз дается исчерпывающая картина общей ситуации в области осуществления экономических, социальных и культурных прав, в том числе и права на трудⁱⁱ. Кроме того, в 1989 году Комитет организовал однодневное общее прение по праву на труд. Комитет тесно взаимодействует с другими основными конвенционными органами ООН в плане обеспечения экономических, социальных и культурных прав. Так, в частности, на своей 6-й сессии Комитет назначил одного из своих членов следить за работой Комитета по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Комитет и Комитет по правам ребенка

подчеркивали обязанность государств обеспечить хотя бы в минимальном объеме экономические, социальные и культурные права всех детей, включая детей-инвалидов и детей, живущих в государственных учрежденияхⁱⁱⁱ.

3. Право на труд представляет собой неотъемлемую часть международного права прав человека. Оно признано в многочисленных международных договорах. Так, в Уставе ООН 1945 года (статья 55) достижение полной занятости индивидов было признано в качестве одной из важных целей деятельности Организации. Так, впервые в истории международного права прав человека в статье 23 Всеобщей декларации прав человека сформулированы основные неотъемлемые и неотчуждаемые трудовые права человека: право на труд, на свободный выбор работы, на защиту от безработицы; право на справедливые и благоприятные условия труда; право на равную оплату за равный труд без какой-либо дискриминации; право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное условие существования для него самого и его семьи; право на создание профсоюзов и вступление в них.

4. Во всем международном праве прав человека наиболее всеобъемлющие положения о праве на труд содержатся в статьях 6–8 Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. В Пакте закреплены право на труд (статья 6); право на справедливое и благоприятные условия труда, включая справедливую заработную плату без дискриминации; удовлетворительные условия для существования для работников и их семей; безопасные и здоровые условия труда; одинаковые для всех возможности продвижения на работе исключительно на основе трудового стажа и уровня квалификации; право на отдых; особая охрана труда, интересов женщин – матерей, детей и подростков (статья 7). Пакт содержит нормы о запрещении принудительного труда и свободном осуществлении права на профсоюзную организацию, а также право на забастовку (статья 8).

5. Кроме того, право на труд признано, в частности, в статье 5 Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, в статье 10 Декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин 1967 года, в статье 11 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года, в принципе 9 Декларации прав ребенка 1959 года, в статьях 32, 34 и 36 Конвенции о правах ребенка 1989 года, в статье 11 Международной Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года. Право на труд закреплено и рядом региональных договоров по правам человека, таких, как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года (статья 4), пересмотренная Европейская социальная хартия 1961 года (статья 1), Хартия основных прав Европейского Союза 2000 года (статья 15), Африканская хартия прав человека и народов 1981 года (статья 16),

Американская Конвенция о правах человека 1969 года (статья 6) и Дополнительный протокол к ней в области экономических, социальных и культурных правах 1988 года, Всеобщая исламская декларация прав человека 1981 года (пункт VIII).

6. Наибольшее число нормативных положений, относящихся к праву на труд, содержат Устав, Конвенции и рекомендации МОТ – организации, специально созданный для решения задач, связанных с трудом, главного центра формирования международных стандартов по вопросам труда, трудового законодательства и социального партнерства. Например, с начала создания в 1919 году и до настоящего времени МОТ разработала 184 конвенции и 192 рекомендации, которые приобрели характер международного трудового кодекса. Нормативные акты МОТ содержат программные положения, определяющие основные направления создания международных трудовых стандартов^{iv}. Всяческой поддержки заслуживает идея МОТ о создании Международного трудового кодекса. Право на труд посвящены многочисленные двусторонние соглашения (договора) о трудовой миграции, а также иногда трехсторонние соглашения^v.

7. Право на труд – одно из естественных и фундаментальных прав человека, составляющее не только стержень всего комплекса социально-экономических прав и свобод, но и являющееся одновременно одним из основополагающих во всей системе прав и свобод человека. Однако, несмотря на это, признание, закрепление, а особенно толкование и реализация права на труд, являются одним из самых острых среди всей группы прав и свобод человека.

8. Право на труд имеет основополагающее значение для пользования других прав человека, затрагивающими основы существования и жизненного уклада человека, как право на жизнь, питание, жилище, человеческое достоинство, недискриминации, равенство, частную жизнь, доступ к информации, образование, а также свободы ассоциации, собраний и передвижения^{vi}. Права и свободы человека, которые признаются в международном праве прав человека, не имеют никакого значения для людей, которые лишены права на труд и, таким образом, лишены достаточного дохода и нормальных условий существования.

9. Труд является основой существования и развития человеческого общества, средством обеспечения жизнедеятельности и удовлетворения основных потребностей человека. Но далеко не всякий труд удовлетворяет потребности, устремления человека и его высокую роль. Нужен не просто труд, более полная занятость, но именно достойный труд. Достойный труд – это труд высокой производительности и качества, в хороших условиях, доставляющий каждому работнику возможно более полное удовлетворение и возможность в полной мере проявить свои способности и мастерство, труд, при котором

права трудящихся защищены, который приносит достойный доход и проходит в условиях соблюдения производственной этики.

10. Комитет отмечает, что проблема достойного труда решается непосредственно на предприятиях и в организациях. Они являются ключевым элементом развития и занятости. Их деятельность имеет важнейшее значение для качества труда, дальнейшего состояния трудовых отношений, профессиональной подготовки и занятости.

11. МОТ ведет активную работу по глубокой разработке Программы достойного труда. Она имеет уникальную возможность способствовать достижению достойного труда, так как МОТ объединяет у себя представителей правительств, предпринимателей и трудящихся, способных в единстве решать любые проблемы, в том числе и эту. У МОТ есть возможность использовать потенциал предприятий и деловых кругов, так как они напрямую представлены в Организации. Для достижения достойного труда со стороны МОТ первостепенное значение имеет осуществление Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизм её реализации 1998 года.

12. По мнению Комитета, здесь имеются четыре задачи.

Первая – доступность достойного труда, или иными словами его возможность. Достойный труд требует немалых затрат. Чтобы оценить реальные издержки и преимущества достойного труда, государствам необходимо проанализировать и показать более подробно взаимосвязи его социальной значимости и эффективности.

Вторая – необходима целенаправленная и долговременная работа МОТ, её трехсторонних участников и других в направлении разъяснения целесообразности достойного труда.

Третья – разработка государствами логически последовательной политической программы. Программа достойного труда должна иметь широкий характер. Она должна включать как экономические, так социальные и политические цели. Программа достойного труда не может быть решена без политической поддержки государств.

Четвертая задача состоит в выяснении того, является ли достойный труд практически достижимой целью в рамках новой глобальной экономики. Углубляющиеся различия в сфере труда, доходов между государствами и внутри них угрожают самой легитимности глобальной экономики. Попытка внедрить социальные аспекты в процесс глобализации остаются весьма ограниченными.

13. Несмотря на то обстоятельство, что международное сообщество неоднократно подтверждало важность обеспечения полного уважения права на труд, сохраняется тревожный и значительный разрыв между стандартами, установленными в статье 6 Пакта, и ситуацией, сложившейся во многих частях мира. Эти проблемы зачастую носят острый характер в ряде стран, которые сталкиваются с действием сдерживающих факторов, связанных с ресурсами и иными компонентами. По данным МОТ, в результате экономической глобализации и проблемы беженцев в мире насчитывается свыше 1 млрд. безработных и частично занятых. Кроме того, тысячи и тысячи людей заняты незаконной и опасной работой. Согласно официальным данным, на каждые 100 работающих в мире приходится 6 полностью безработных, 16 неполностью и полностью занятых получают заработок ниже самой минимальной черты, равной 1 доллару США в день. Нет признаков того, что это число уменьшается. Представляется ясным, что ни одно государство-участник не свободно от значительных проблем того или иного рода, имеющих отношение к праву на труд. Комитет отдает себе отчет в том, что для миллионов людей во всем мире полное осуществление права на труд по-прежнему остается целью далекого будущего. Кроме того, во многих случаях, особенно для тех, кто является безработным и живет в нищете, эта цель становится все более отдаленной. Проблема бедности неразрывно связана с безработицей, хотя категория бедных далеко не адекватна категории безработных, в нее входят многие работающие, особенно многодетные семьи, инвалиды, престарелые и т.д. Комитет признает наличие значительных структурных и других препятствий, обусловленных неподконтрольными государствам международными и иными факторами, которые затрудняют полное осуществление статьи 6 во многих государствах-участниках.

14. МОТ отмечает «ухудшение возможностей в области занятости в большинстве промышленно развитых и развивающихся стран» и выражает "убежденность в том, что бедность, безработица и неравенство возможностей является недопустимым с точки зрения гуманности и социальной справедливости, могут привести к социальной напряженности и, следовательно, создать условия, способные поставить под угрозу мир и воспрепятствовать осуществлению права на труд, которое включает свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда и защиту от безработицы"^{vii}. Понятие "полная занятость" не означает устранение безработицы вообще, а лишь поддержание ее на уровне, обеспечивающем нормальное функционирование рыночной экономики. В документах МОТ говорится о «допустимом» уровне безработицы, совместимом с полной занятостью.

15. В некоторых случаях государства-участники в своих докладах, рассмотренных Комитетом, признали и охарактеризовали трудности, с которыми они сталкиваются с обеспечением права на труд. Однако большая часть представленной информации

оказалась недостаточной для того, чтобы Комитет смог получить должное представление о ситуации, сложившейся в каком-либо конкретном государстве. Таким образом, данные Замечания общего порядка имеют своей целью выявление некоторых основных вопросов, которые, по мнению Комитета, являются важными применительно к этому праву. Для оказания государствам участникам содействия в осуществлении Пакта и соблюдении их обязательств по предоставлению докладов в настоящем Замечании общего порядка рассматриваются нормативное содержание статьи 6 (часть I), обязательства государств-участников (часть II), нарушения (часть III) и осуществление на национальном уровне (часть IV), а обязательства субъектов, помимо государств-участников, рассматриваются в части V.

I. НОРМАТИВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ СТАТЬИ 6

16. В пункте 1 статьи 6 Пакта дано определение права на труд, а в пункте 2 статьи 6 в исчерпывающей форме содержится обязательства государств-участников.

17. В статье 6 Пакта право на труд трактуется, как право каждого человека на получение возможности зарабатывать или на который он свободно соглашается. Подчеркивается, таким образом, свобода труда, выбора конкретной работы и далее устанавливается обязанность государств не только признать право на труд, но и принять надлежащие меры по обеспечению этого права. Свободно избираемый труд относится к числу важнейших принципов, определяющих бытие человека. Для множества людей, занятых как в формальном, так и в неформальном секторе, труд является основным источником дохода, от которого зависит их существование, выживание и жизнь.

18. Основными элементами права на труд являются:

- a) право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь своим трудом;
- b) право каждого человека на свободный выбор труда или свободное согласие на него;
- c) обязанность государства предпринимать надлежащие правовые (законодательные, административные и судебные), экономические и психологические шаги к полному обеспечению права на труд;
- d) обязанность государства предоставить каждому человеку возможность зарабатывать себе на жизнь своим трудом;

e) обязанность государства предоставить каждому человеку возможность свободно выбирать вид труда или свободно на него соглашаться;

f) обязанность государства обеспечить в целях осуществления права на труд реализацию программ профессионально-технического обучения, социально-экономического развития и полной производительной занятости;

g) обязанность государства создать условия, гарантирующие основные политические и экономические свободы человека.

19. Важное значение приобретает обеспечение права на труд, т.е. юридическая гарантия достижения всеобщей занятости. Поэтому содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости Комитет рассматривает как средство практической реализации права на труд, а содействие достижению такой занятости должно быть приоритетной целью и составной частью экономической и социальной политики государств. Государства по Уставу ООН взяли на себя обязательство содействовать повышению уровня жизни и "полной занятости населения". Государства должны содействовать развитию рынка труда, прежде всего, в государственном, "нерыночном" секторе экономике. Наблюдаемый повсеместно в мире рост безработицы может привести к еще большему обострению социальной напряженности. Комитет отмечает, что особую тревогу вызывает рост безработицы среди молодежи^{viii}. Право на труд будет приобретать все более важное значение по мере того, как правительства во всех странах мира будут постепенно слагать с себя функции по предоставлению населению основных услуг, перекладывая их на рыночные и неправительственные структуры.

20. По мнению Комитета, право на труд не следует толковать в узком или ограниченном смысле, что уравнивало бы его, например, с предоставлением работы, означающей лишь то, что кто-то имеет определенную работу. Его скорее следует рассматривать как право на работу с достоинством, чтобы по возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается. Это замечание уместно, по меньшей мере, по двум причинам. Во-первых, право на труд в полной мере связано с другими правами человека и основополагающими принципами, на которых покоится Пакт. Таким образом, «возможности зарабатывать себе на жизнь трудом», из которого, как заявлено, вытекает право на труд, закрепленное в Пакте, требует, чтобы термин "труд" толковался с учетом других различных соображений. Во-вторых, содержащаяся в статье 6 Пакта ссылка должна толковаться как касающаяся не только труда как такового, но и достойного и свободного труда.

21. Человек должен обладать возможностью свободно выбирать вид своего труда. Однако его свобода и возможности при выборе форм и видов труда не абсолютны и не беспредельны. Человек живет в окружающем его природном мире, в обществе и в государстве, где существуют определенные естественные и социальные условия и нормы поведения. Он в своей жизнедеятельности не может их не учитывать. Комитет считает, что государства-участники должны заботиться о рациональном распределении и регулировании трудового потенциала, о трудовой занятости своих граждан, принимая меры к обеспечению каждого трудоспособного гражданина возможностью "зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается", стимулируя правовыми и экономическими средствами заинтересованность работодателя независимо от форм собственности в создании рабочих мест.

22. Право на труд складывается из трех взаимосвязанных компонентов. Первый – право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь своим трудом; второй – право каждого на свободный и недискриминационный выбор видов и форм труда; третий – право сохранения полученной работы, защита от произвольных и необоснованных увольнений по инициативе работодателя. Таким образом, только в случае сначала получения, а затем сохранения работы можно считать, что человек реализовал свое право на труд. Для этого необходимо обеспечить право на труд действенными юридическими и социально-экономическими гарантиями. При этом право каждого человека на труд корреспондирует обязанности государства обеспечить реализацию этого права.

23. Свобода труда означает, что только самому человеку принадлежит исключительное право распоряжаться своими способностями к производительному и творческому труду. Реализуя право на труд, человек свободно может выбирать тот или иной род деятельности и занятий, их условия и продолжительность. Роль государства здесь не препятствовать реализации человеком права на труд. При этом защите подлежит право человека на самостоятельное принятие решения о профессиональной деятельности в условиях найма, на свободный выбор работодателя и согласование условий труда.

24. Свобода труда человека и его право свободно распоряжаться своими способностями к труду означает и право не трудиться вообще. Все зависит от воли и желания самого человека. Как показывает опыт стран со свободной рыночной экономикой, имеется множество и субъективных и объективных факторов, влияющих на возможности и желание человека реализовать свое право на свободу труда. "Свободно избираемый труд, как и прежде, относится к числу важнейших принципов, определяющих бытие человека". Каждый должен иметь право свободно выбирать или свободно соглашаться на вид и форму труда, исходя из своих физических и интеллектуальных возможностей,

материальных и духовных потребностей, природных и социальных обстоятельств. Свобода труда включает в себя и свободу от принудительного труда в различных его формах и проявлениях. В международных актах принудительным признаётся труд, который гражданин не избирает добровольно.

25. Право на труд и свободу труда могут быть эффективно реализованы в значительной степени лишь при обеспечении каждому лицу права на справедливые и благоприятные условия работы. Осуществление права на труд возможно при наличии специальных юридических гарантий, стимулирующих и охраняющих труд человека^{ix}. Наличие работы и гарантия занятости должны дополняться обеспечением справедливых и благоприятных условий труда^x. Действительно, статьи 6 и 7 Пакта не разделены и право на труд обязательно включает в себя дополнительно обеспечение справедливых и благоприятных условий труда. Однако, настоящее Замечание общего порядка, посвящено лишь статье 6 и здесь не рассматриваются вопросы, являющиеся предметом регулирования статьи 7 Пакта.

26. Термин "детский труд" охватывает не всю работу, выполняемую в возрасте до 18 лет. Миллионы молодых людей выполняют работу на законном основании, получая или не получая плату за неё, работу, которая соответствует их возрасту и уровню зрелости.

27. Наихудшие формы детского труда распространены почти во всех странах, но должных мер по их искоренению со стороны государств еще не принимается. Несмотря на растущие усилия правительств, социальных партнеров и гражданского общества, направленные на решение проблемы детского труда, он имеет еще массовый характер. По последним оценочным данным МОТ за 2000 год из примерно 211 млн. детей в возрасте от 5 до 14 лет, занятых той или иной формой экономической деятельности 186 млн. детей заняты детским трудом, который должен будет упразднен, включая его наихудшие формы. Из примерно 141 млн. детей в возрасте от 15 до 17 лет занятые экономической деятельностью 59 млн. заняты опасным трудом. Более 8 млн. детей во всем мире заняты безусловно наихудшими формами детского труда^{xi}. Комитет считает, что они лишены возможности получить образование, наносят вред своему здоровью и лишены основных свобод. Многие из них вовлечены в наихудшие формы детского труда, которые причиняют неотвратимый физический и психологический вред, либо угрожают их жизни. Комитет считает, что компетентный орган страны, выявляя места, где используется детский труд и создавал соответствующие механизмы контроля за проведением данной Конвенции в жизнь, вплоть до введения и применения уголовных или, в зависимости от обстоятельств, других санкций. Комитет считает, что решение проблем детского труда в решающей степени зависит от развития экономики и снижения уровня бедности. Это

позволит повысить благосостояние семей, открывает более широкий доступ к образованию и ведет к искоренению детского труда.

28. Запрещение детского труда и строгая регламентация труда подростков занимает важное место в деятельности МОТ. МОТ приняла ряд конвенций и рекомендаций, направленных на устранение детского труда и регламентацию труда молодежи по следующим вопросам:

- a) минимальный возраст приёма на работу;
- b) ночной труд подростков и молодежи;
- c) медицинское освидетельствование детей и подростков;
- d) профессиональная подготовка и ориентация подростков;
- e) условия применения труда подростков и молодежи.

Мощный импульс борьбе с детским трудом дала Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизм её реализации 1998 года^{xii}, которая в число четырех основополагающих прав включила действительное запрещение детского труда, а Конвенцию № 138 о минимальном возрасте приёма на работу 1973 года и Конвенцию № 182 "О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда" 1999 года – в число основополагающих конвенций. Комитет считает необходимым принять новые аспекты для запрещения и искоренения наихудших форм детского труда в качестве главного приоритета для национальных и международных действий^{xiii}. Эффективное искоренение наихудших форм детского труда требует со стороны государств немедленных и всесторонних действий^{xiv}.

29. Комитет считает, что упразднение принудительного труда – одно из самых сложных проблем защиты прав человека. Принудительный или обязательный труд означает всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг. В статье 1 Конвенции № 29 провозглашено обязательство сторон "упразднить применение принудительного или обязательного труда во всех его формах в возможно кратчайший срок"^{xv}. Комитет отмечает, что компетентные органы власти не должны не предписывать, ни разрешать предписывать принудительный или обязательный труд в пользу частных лиц, компаний или обществ. Незаконное привлечение к принудительному труду должно

преследоваться в уголовном порядке и что каждое государство-участник обязано обеспечить эффективное и полное соблюдение санкций, предписываемых законом^{xvi}.

30. Комитет отмечает, что в настоящее время все ещё существует следующие основные формы принудительного труда:

- a) рабство и похищение людей;
- b) обязательное участие в общественных работах;
- c) система принудительного найма в сельском хозяйстве;
- d) домашняя прислуга в положении принудительной рабочей силы;
- e) долговая кабала;
- f) труд, выполняемый по приказу военных властей;
- g) принудительный труд в связи с торговлей людьми;
- h) некоторые аспекты труда заключенных.

Наиболее уязвимы группами современного принудительного труда являются дети, женщины, бедные слои населения, мигранты. Осложняют проблему вооруженные конфликты.

31. Комитет считает, что принудительный труд, при всем его решительном осуждении не стал еще приоритетом ни в МОТ, ни в других международных организациях. Принудительным трудом в настоящее время занимается целый ряд международных организаций, некоторые совместно с МОТ. К числу таких международных организаций системы ООН относятся Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Фонд развития ООН для женщин (ЮНИФЕМ). Проблема принудительного труда требует усилий всей мировой общественности и всех трехсторонних участников МОТ в странах.

II. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

Общие правовые обязательства

32. Хотя Пакт предусматривает постепенное осуществление и признает наличие препятствий, обусловленных ограниченностью имеющихся ресурсов, он также налагает на государства-участники целый ряд обязательств, носящих безотлагательный характер. Государства-участники несут непосредственные обязательства в связи с правом на труд, такие, как обеспечение осуществления этого права без какой бы то ни было дискриминации (пункт 2 статьи 2) и обязательство принимать меры (пункт 1 статьи 2) для обеспечения полного осуществления статьи 6. Такие меры должны осознанными, конкретными и как можно более четко нацеленными на выполнение обязательств по реализации права на труд. Для этого государства-участники должны принимать все надлежащие способы, включая, в частности, принятие законодательных мер. Комитет признает, что наличие трудового законодательства, соответствующего международным трудовым стандартам, является необходимым условием для полного осуществления права на труд. Вместе с тем принятие законодательных мер отнюдь не исчерпывает обязательств государств-участников по статье 6 Пакта. В тех случаях, когда право на труд получает конституционное закрепление или когда положения статьи 6 Пакта непосредственно включены в национальное законодательство, Комитет хотел бы получить информацию о том, в какой степени данное право подлежит судебной защите (т.е. можно ли на него ссылаться в суде).

33. Полное осуществление права на труд, как правило, не может быть достигнуто за короткий промежуток времени. Основное обязательство результата заключается в принятии мер к тому, чтобы обеспечить постепенное полное осуществление статьи 6 Пакта. Комитет считает, что постепенное осуществление права на труд в течение того или иного периода времени не следует интерпретировать как лишаящее обязательства государства-участники всякого смысла. Постепенное осуществление скорее означает, что государства-участники имеют конкретное обязательство продолжающегося характера как можно более оперативно и эффективно продвигаться по пути к достижению полного осуществления статьи 6^{xvii}.

34. Комитет полагает, что на каждом государстве-участнике лежит минимальное основное обязательство обеспечить осуществление права на труд, хотя бы на минимальном уровне, и принять необходимые меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов. Ограниченность ресурсов отнюдь не освобождает от обязательств контролировать степень осуществления, а особенно неосуществления, права на труд и

разрабатывать стратегии и программы их реализации. Комитет уже касался этих вопросов в своих Замечаниях общего порядка № 1 (1989) и № 3 (1990).

35. Комитет считает, что полная реализация статьи 6 Пакта требует от государства-участников принятия следующих конкретных мер:

a) расширение занятости путем содействия сбалансированному и долгосрочному экономическому росту в сочетании с разумной социальной и экономической политикой;

b) снижение уровня бедности через оплачиваемую производительную занятость и доступность основных товаров и услуг;

c) равноправие в занятости путем улучшения функционирования рынка труда и улучшения баланса между предложением рабочей силы и спросом на нее;

d) повышение эффективности труда и качества занятости в формальном и неформальном секторах экономики;

e) защита особо уязвимых групп трудящихся и устранение дискриминации отдельных групп, таких как женщины, молодежь, инвалиды, пожилые трудящиеся и мигранты;

f) большое внимание к проблеме миграции, ставящей серьезные вопросы трудоустройства и интеграции как в странах, в которые прибывают мигранты, так и в странах из которых они выезжают.

36. Как и в случае всех других прав, гарантируемых Пактом, следует исходить из того, что принятие никаких регрессивных мер в отношении права на труд не разрешается, в частности при увольнении лиц. В случае сознательного принятия какой-либо регрессивной меры государство-участник обязано доказать, что такая мера была принята после самого тщательного изучения всех альтернатив и что она является должным образом оправданной с учетом всей совокупности прав, гарантируемых Пактом, в контексте полного использования всех имеющихся у государств-участников ресурсов^{xviii}.

37. Как и все права человека, право на труд предусматривает для государств-участников три категории или уровня обязательств *уважать, защищать и осуществлять*. Обязательство *осуществлять*, в свою очередь, предполагает обязательства *содействовать, обеспечивать и стимулировать*^{xix}. Обязательство *уважать* требует от государств воздерживаться от прямого или косвенного посягательства права на труд.

Обязательство *защищать* требует от государств принимать меры для недопущения посягательств на предусмотренные в статье 6 гарантии третьими сторонами. И наконец, обязательство *осуществлять* требует от государств принятия соответствующих законодательных, административных, бюджетных, судебных, стимулирующих и иных мер для полного осуществления права на труд.

Конкретные правовые обязательства

38. Право на труд, как и любое другое право человека, налагает на государства-участники обязательства уважать, обязательства защищать и обязательства осуществлять.

Обязательства уважать

39. Обязательства уважать требует государств-участников воздерживаться от прямого или косвенного посягательства на осуществление права на труд. Это обязательство включает, среди прочего, отказ от проведения любой практики или от участия в любой деятельности, связанных с пресечением или ограничением равного доступа к достойному труду; воздерживаться от принятия мер, закрывающих или ограничивающих равный доступ всем, в том числе лицам относящимся к меньшинствам, просящим убежища, задержанным в добровольном порядке и незаконным иммигрантам и т.д., а также снижать неравенство между ними и остальными работниками; воздерживаться от возведения дискриминационной практики в ранг государственной политики, а также от дискриминационного отношения к труду женщин и их потребностям в этой области.

40. Комитет отмечает, что во время вооруженных конфликтов, чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий право на труд включает такие обязательства, которыми государства-участники связаны в соответствии с международным гуманитарным правом^{xx}.

Обязательства защищать

41. Обязательство защищать требует от государств-участников принятия мер для недопущения какого-либо посягательства на осуществление права на труд третьими сторонами. К третьим сторонам относятся физические лица, юридические лица и прочие субъекты права, а также агенты, действующие под их началом. Это обязательство включает, среди прочего, принятие необходимых и эффективных законодательных и иных мер, с тем чтобы воспрепятствовать, например, осуществлению третьими сторонами действий, связанных с отказом в равном доступе к достойному труду. Обязательство защищать требует от государства-участников, в частности, адаптировать национальное

трудовое законодательство к международным стандартам в области права на труд, принятие дополнительных мер, направленных на обеспечение равенства при предоставлении права на труд; наблюдение за тем, чтобы меры по приватизации не приводили к сокращению рабочих мест; разработку планов обучения и переподготовки, способствующих получению работы, обеспечение политики борьбы с безработицей.

Обязательства осуществлять

42. Обязательства осуществлять может быть разбито на обязательство содействовать, поощрять и предоставлять^{xxi}. Обязательство содействовать требует от государства принятия позитивных мер для оказания отдельным лицам и общинам помощи с целью осуществления этого права. Обязательство поощрять обязывает государство-участника принимать меры, обеспечивающие надлежащие просвещение относительно осуществления права на труд. Кроме того, государства-участники обязаны осуществлять (обеспечивать) право на труд в тех случаях, когда отдельные лица или группа лиц, не в состоянии по независящим от них причинам осуществлять это право самостоятельно с помощью имеющихся в их распоряжении средств.

43. Обязательство осуществлять требует от государства-участника принятия необходимых мер, направленных на реализацию в полном объеме права на труд. Это обязательство включая, среди прочего, надлежащее признание указанного права в рамках национальных политической и правовой систем, предпочтительно посредством закрепления его законодательно; разработку национальной стратегии в области обеспечения занятости и принятие соответствующего плана действий; обеспечение условий к тому, чтобы в экономическом плане право на труд было доступно каждому; а также облегчение возможностей для более полного и стабильного доступа к достойному труду, особенно в сельской местности и в районах проживания городской бедноты.

Международные обязательства

44. В пункте 13 Замечаний общего порядка № 3 (1990) отмечается, что государства-участники обязуются "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности, в экономической и технической областях, принять... меры..." с целью осуществления прав, закрепленных в Пакте, и, прежде всего, – права на труд". В соответствии со статьями 55 и 56 Устава Организации Объединенных наций, требованиями пункта 1 статьи 2 и статьями 6, 22 и 23 Пакта, государства-участники должны признавать жизненно важную роль международного сотрудничества и помощи и принимать совместные и индивидуальные меры в целях обеспечения полного осуществления права на труд. В пункте 3 Замечаний общего порядка № 1 (1989 год)

отмечается, что государство-участник в своем докладе Комитету указало "характер" и масштаб любой международной помощи, в какой оно может нуждаться^{xxii}.

45. В целях выполнения своих международных обязательств в связи с правом на труд государства-участники должны соблюдать осуществление этого права в других странах. В рамках международного сотрудничества от государств-участников требуется воздерживаться от любых действий, которые прямо или косвенно затрагивают осуществление права на труд в других странах. Любые шаги, предпринимаемые под юрисдикцией государства-участника, не должны лишать другую страну возможности реализовывать право на труд в интересах лиц, находящихся под её юрисдикцией.

46. Государствам-участникам следует воздерживаться от введения прямого и косвенного ограничения в отношении другой страны и принятия аналогичных мер, препятствующих к свободному движению трудовых ресурсов, необходимых для обеспечения права на труд. Труд никогда не должен использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления. В этой связи Комитет напоминает о своей позиции, изложенной в его Замечании общего порядка № 8 (1997), о взаимосвязи между экономическими санкциями и соблюдением экономических, социальных и культурных прав.

47. Государства-участники должны принимать меры в целях предупреждения того, чтобы их собственные граждане и компании не нарушали в других странах право отдельных лиц на труд. Если государства-участники в состоянии оказывать воздействие на прочие третьи стороны для целей реализации данного права юридическими или политическими средствами, то они должны делать это в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и применимым международным правом.

48. В зависимости от наличия ресурсов государства должны способствовать реализации права на труд в других странах, например путем оказания финансовой и технической помощи и представления при необходимости надлежащей помощи. При оказании помощи в целях преодоления последствий стихийного бедствия или чрезвычайной ситуации, включая оказания помощи беженцам и перемещенным лицам, первоочередное внимание следует уделять закрепленным в Пакте правам, включая доступ к достойному труду. Международная помощь должна оказываться таким образом, чтобы это было совместимо с положениями Пакта или другими стандартами в области трудовых прав человека, причем на стабильной основе и с учетом культурных особенностей. Экономически развитые государства-участники особо обязаны и заинтересованы в оказании соответствующей помощи более бедным развивающимся странам.

49. Государствам-участникам следует обеспечивать, чтобы при осуществлении права на труд должным образом учитывались международные соглашения, и в этой связи следует разрабатывать дополнительные нормативные акты. Что касается заключения и осуществления других международных и региональных соглашений, то государствам-участникам следует принимать меры для обеспечения того, чтобы эти соглашения не оказывали неблагоприятного воздействия на право на труд. Соглашения о либерализации торговли не должны ограничивать или ущемлять возможности какой-либо страны его обеспечению полного осуществления права на труд.

50. Государствам-участникам надлежит обеспечивать, чтобы в их деятельности как членов международных организаций должным образом учитывалось право на труд. Соответственно государствам-участникам, являющимся членами международных финансовых учреждений, в частности Международного валютного фонда, Всемирного банка и региональных банков развития, следует принимать меры в целях обеспечения того, чтобы право на труд учитывалось в рамках проводимой политики кредитования, заключаемых заемных соглашений и других международных мер этих учреждений.

Основные обязательства

51. В Замечании общего порядка № 3 (1990) Комитет вновь подтверждает, что государствам-участникам лежит основное обязательство обеспечивать осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне. По мнению Комитета, можно выделить по меньшей мере следующий ряд основных обязательств в контексте права на труд, которое требует немедленной их реализации:

- a) обеспечение доступа к минимально доступному труду, который является достаточным для обеспечения нормальных условий существования;
- b) недопущение дискриминации в области труда и занятий и обеспечение права на доступ к достойному труду на недискриминационной основе, особенно для малообеспеченных или обездоленных групп населения;
- c) обеспечение условий безопасности и гигиены труда, производственной среды (загрязнение воздуха, шум, вибрация), проведение профилактических мер, направленных на защиту трудящихся от отдельных профессиональных заболеваний;

- d) содействие созданию условий, максимально отвечающим физическим и умственным способностям каждого, условий безопасной и здоровой производственной среды, включающей применение экономических принципов к проектированию орудий и организации труда и предотвращение состояний чрезмерных перегрузок и утомления;
- e) обеспечение отсутствия угрозы личной безопасности при физическом доступе к достойному труду;
- f) создание системы специальных бесплатных бюро по трудоустройству (бирж труда), осуществление организационных мер, способствующих сокращению безработицы;
- g) обеспечение равных возможностей доступа к занятости и равенство в отношении каждого на рынке труда, содействие занятости наиболее уязвимых групп населения;
- h) поддержка и развитие производительных сил;
- i) внедрение более гибких нестандартных форм занятости, увеличивающих общую потребность в рабочей силе;
- j) осуждение и упразднение применения принудительного или обязательного труда в возможно кратчайшие сроки;
- k) запрещение детского труда и строгая регламентация труда подростков, защита детей и подростков от неблагоприятных условий труда;
- l) принятие и осуществление национальной стратегии и планов действий в области обеспечения занятости, охватывающих все население; стратегии и планы действий должны разрабатываться и периодически пересматриваться с учетом принципов партисипативности и транспарентности; в процессе разработки стратегии и плана действий, а также содержание этих документов должны предусматривать уделение особого внимания малообеспеченным и обездоленным группам населения;
- m) наблюдение за степенью реализации или нереализации права на труд;
- n) учреждение компетентной и бесплатной службы помощи трудящимся – мигрантам;

- o) обеспечение равного доступа всех к профессиональной подготовке и трудовой занятости без дискриминации каких бы то ни было оснований;
- p) осуществление национальной политики и программ профессиональной подготовки в сотрудничестве с организациями предпринимателей и трудящихся;
- q) предоставление средств судебной защиты или иных эффективных мер в отношении осуществления права на труд.

52. Во избежание каких-либо сомнений Комитет хотел бы подчеркнуть, что государства-участники и другие субъекты, способные оказывать помощь, несут особую ответственность за оказание международной помощи и развитие сотрудничества, особенно экономического и технического характера, позволяющего развивающимся странам выполнять свои основные обязательства, перечисленные в пункте 51.

II. НАРУШЕНИЯ

53. Когда нормативное содержание права на труд (см. часть I) применяется к обязательствам государств-участников (часть II), то вводится в действие процесс, способствующий выявлению нарушений права на труд. В ниже следующих пунктах приводятся примеры нарушения права на труд.

54. При решении вопроса о том, какие виды действий или бездействия представляют собой нарушение права на труд, важно проводить различие между неспособностью и нежеланием государства-участника выполнять обязательства, закрепленные в статье 6. Это следует из пункта 1 статьи 6, в котором говорится о признании права на труд государством-участником, а также из пункта 1 статьи 2 Пакта, обязывающего каждое государство-участник принимать необходимые меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов. Государство, нежелающее использовать максимум имеющихся ресурсов на цели реализации права на труд, не выполняет свои обязательства по статье 6. Если ограниченность ресурсов не позволяет государству в полной мере выполнять свои обязательства по Пакту, оно должно доказать, что оно тем не менее предпринимало все возможное для использования все имеющихся в его распоряжении ресурсов для выполнения в приоритетном порядке перечисленных выше обязательств. Вместе с тем следует подчеркнуть, что ни при каких обстоятельствах государство-участник не может оправдывать невыполнение основных обязательств, перечисленных в пункте 49 выше, которые не допускают отступления.

55. Нарушения права на труд могут быть вызваны непосредственными действиями государств или других субъектов, деятельность которых недостаточно регулируется государствами. Принятие любых регрессивных мер, не совместимых с основными обязательствами, касающимися права на труд, которые перечислены в пункте 51 выше, представляют собой нарушение права на труд. Нарушения действием включают официальную отмену или приостановление действия законодательства, необходимого для сохранения возможностей пользоваться правом на труд, или принятие законодательства или стратегий, которые явно идут вразрез с взятыми ранее национальными или международными юридическими обязательствами в отношении права на труд.

56. Нарушения права на труд могут быть вызваны также бездействием или непринятием государствами необходимых мер, вытекающих из юридических обязательств. К числу нарушений, вызванных бездействием, относятся непринятие необходимых мер по обеспечению полного осуществления права на труд, отсутствие действий по разработке национальной политики по вопросам обеспечения занятости и достойным трудом, а также создания условий безопасности и гигиены труда, и необеспечение соблюдения соответствующих законов о труде.

Нарушения обязательства уважать

57. К числу нарушений обязательства уважать относятся действия, стратегии или законы государства, которые идут в разрез со стандартами, изложенными в статье 6 Пакта, и которые могут привести к дискриминации в области труда и занятий, нарушению условий безопасности и гигиены труда и применению принудительного или обязательного труда и детского труда. Примерами являются отказ в доступе к достойному труду, к конкретным индивидуумам или группам вследствие дискриминации, проводимой де-юре или де-факто; сознательное умолчание или искажение информации, имеющей жизненно важное значение для обеспечения права на труд; приостановление действия законодательства или принятие законов или стратегий, препятствующих пользованию каким-либо из компонентов права на труд; и неучет государством своих юридических обязательств, касающихся права на труд, при заключении двусторонних или многосторонних соглашений с другими государствами, международными организациями и другими субъектами, такими, как транснациональные компании.

Нарушения обязательства защищать

58. Нарушения обязательства защищать происходят вследствие непринятия государством всех необходимых мер по защите находящихся под его юрисдикцией лиц от посягательств на право на труд третьими сторонами. В эту категорию нарушений входят

такие виды бездействия, как непринятие мер с целью регулирования деятельности индивидуумов, групп или корпораций для предотвращения нарушения или права на труд других лиц; необеспечение защиты трудящихся от видов практики, допускающих дискриминации в области труда и занятий, используемых, например, работодателями; непринятие мер, препятствующих принудительному или обязательному труду, а также использованию детского труда; необеспечение защиты женщин от насилия или непринятие мер с целью привлечения к ответственности виновных; и необеспечение принятия или применения законов в целях предотвращения дискриминации в области труда и занятий работодателями.

Нарушения обязательства осуществлять

59. Нарушения обязательства осуществлять возникают вследствие непринятия государствами-участниками всех необходимых мер по обеспечению реализации права на труд. В число примеров входят непринятие или неосуществление общенациональной политики в области обеспечения занятости, направленной на обеспечение права на труд для каждого человека; недостаточное выделение или неправильное использование государственных ресурсов, что приводит к тому, что индивидуумы или группы, в частности уязвимые или социально отчужденные группы, не имеют возможности пользоваться правом на труд; необеспечение контроля за осуществлением права на труд на национальном уровне, например, посредством определения касающихся этого права показателей и ориентиров; неиспользование подхода к обеспечению права на труд, учитывающего гендерную проблематику; и непринятие мер с целью недопущения применения принудительного или обязательного труда, а также детского труда.

III. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Рамочное законодательство

60. Наиболее адекватные из возможных мер осуществления права на труд будут сильно различаться между государствами. Каждое государство имеет определенную свободу выбора тех мер, которые являются наиболее оптимальным с учетом конкретных потребностей. В то же время Пакт конкретно обязывает каждое государство принимать все необходимые меры к обеспечению каждому человеку доступа к достойному труду. Это требует выработки национальной стратегии обеспечения пользования всеми людьми права на труд на основе принципов прав человека, определяющих цели этой стратегии, а также определения соответствующих политических мер и показателей и ориентиров, касающихся права на труд. В национальной стратегии обеспечения занятости должны

определяться также имеющиеся для достижения поставленных задач ресурсы и наиболее эффективные с точки зрения затрат пути их использования.

61. При разработке и осуществлении национальных стратегий обеспечения занятости и планов действий следует, в частности, уважать принципы недискриминации и участия населения. В частности, право отдельных лиц и групп участвовать в процессе принятия решений, которые могут отразиться на их развитии, должно стать неотъемлемой частью любой политики, программы или стратегии выполнения государством своих обязательств по статье 6. Составной частью работы по обеспечению права на труд должна стать осуществляемая на местном уровне эффективная деятельность по определению приоритетов, принятию решений, планированию, претворению в жизнь и оценке стратегий по обеспечению занятости населения. Государства смогут добиться эффективного обеспечения права на труд лишь путем привлечения к этой работе населения.

62. Национальная стратегия по обеспечению занятости и план действий должны быть построены также на принципах отчетности, транспарентности и независимости судебных органов, поскольку рациональное управление крайне важно для эффективного осуществления всех прав человека, включая право на труд. В целях создания благоприятного климата для осуществления этого права государствам-участникам следует принять необходимые меры к тому, чтобы частный деловой сектор и институты гражданского общества понимали и учитывали в своей деятельности важность права на труд.

63. Государствам следует рассмотреть возможность принятия рамочного трудового законодательства для обеспечения практического осуществления своей национальной стратегии, касающейся права на труд. На основании этого рамочного трудового законодательства должны быть созданы национальные механизмы контроля за осуществлением национальных стратегий по обеспечению занятости и планов действий. В нем должны содержаться положения, касающиеся поставленных целей и сроков их выполнения; средств для достижения ориентиров, касающихся права на труд; планируемого сотрудничества с гражданским обществом, включая экспертов в области труда, частный сектор и международные организации; учреждений, отвечающих за осуществление национальной стратегии по обеспечению занятости и планов действий; и возможных процедур обжалования. В процессе оценки прогресса, достигнутого в деле осуществления права на труд, государствам-участникам следует определять факторы и трудности, сдерживающие осуществление их обязательств.

Показатели и ориентиры, касающиеся права на труд

64. В рамках национальных стратегий по обеспечению занятости следует определять надлежащие показатели и ориентиры, касающиеся права на труд. Соответствующие показатели следует определять для контроля на национальном и международном уровнях выполнения государством-участником своих обязательств по статье 6. Для определения надлежащих показателей, касающихся осуществления права на труд, которые должны отражать различные аспекты этого права, государства могут обращаться за рекомендациями к МОТ, который продолжает осуществлять деятельность в этой области. Для определения показателей, касающихся осуществления права на труд, требуются дезагрегированные данные по запрещенным признакам дискриминации.

65. Для определения соответствующих показателей, касающихся права на труд, государствам-участникам предлагается наметить надлежащие национальные ориентиры в связи с каждым показателем. В ходе рассмотрения периодических докладов Комитет будет осуществлять процесс изучения, предполагающий совместное рассмотрение соответствующим государством-участником и Комитетом показателей и национальных ориентиров, позволяющих наметить цели, которые потребуются достичь в течение следующего отчетного периода. В течение последующих пяти лет государство-участник будет использовать эти национальные ориентиры в целях содействия контролю за осуществлением им положений статьи 6. В последующий отчетный период государство-участник и Комитет рассмотрят вопрос о том, были ли достигнуты намеченные ориентиры, а также причины существования любых трудностей, которые могут возникнуть на пути осуществления.

Средства правовой защиты и подотчетность

66. Любое лицо или группа лиц, ставшие жертвами нарушения права на труд, должны иметь доступ к эффективным судебным или иным надлежащим средствам правовой защиты как на национальном, так и на международном уровнях^{xxiii}. Все жертвы подобных нарушений должны иметь право на адекватное возмещение ущерба в форме реституции, компенсации, сатисфакции или гарантий неповторения. Борьбой с нарушениями права на труд должны заниматься национальные уполномоченные и комиссии по правам человека, профессиональные союзы, комиссии по трудовым спорам, институты гражданского общества или аналогичные учреждения.

67. Включение в национальное законодательство международных договоров, закрепляющих право на труд, может значительно расширить охват и повысить эффективность средств правовой защиты и должно неизменно поощряться^{xxiv}. Такое

включение позволяет судам бороться с нарушениями права на труд или, по крайней мере, его основного содержания, непосредственно ссылаясь на вытекающие из Пакта обязательства.

68. Государства-участники должны поощрять судей и других юристов уделять больше внимания нарушениям права на труд при исполнении ими своих обязанностей. Под эгидой государственных органов важно создать механизм посредничества, примирения и арбитража, позволяющие разрешать трудовые споры мирным способом.

69. Государствам-участникам следует уважать, защищать, стимулировать и поддерживать деятельность правозащитников и других представителей институтов гражданского общества, с тем, чтобы оказывать уязвимым и социально отчужденным группам помощь в осуществлении ими своего права на труд. В пункте 5 своего Замечания общего порядка № 1 (1989) Комитет поощрял содействие общественному контролю за политикой правительства в области экономических, социальных и культурных прав и приобщения различных экономических, социальных и культурных секторов гражданского общества к разработке, проведению и рассмотрению хода выполнения соответствующих мер.

IV. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ, ПОМИМО ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

70. Особое значение имеет роль учреждений и программ Организации Объединенных Наций, и в частности МОТ, которой поручена основная функция в деле реализации права на труд на международном, региональном и национальном уровнях. При разработке и осуществлении национальных стратегий по обеспечению занятости государствам-участникам следует использовать техническую помощь и сотрудничество со стороны МОТ. Кроме того, при разработке своих докладов государствам-участникам следует пользоваться обширной информацией и консультативными услугами МОТ в процессе сбора и дезагрегирования данных и определения показателей и ориентиров, касающихся права на труд.

71. Кроме того, следует продолжать прилагать скоординированные усилия для осуществления права на труд и усиливать взаимодействие между всеми заинтересованными сторонами, включая различные элементы гражданского общества. В соответствии со статьями 22 и 23 Пакта Международной организации труда, Всемирной организации здравоохранения, Программе развития Организации Объединенных Наций, Детскому фонду Организации Объединенных Наций, Фонду Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Всемирному банку, региональным банкам развития, Международному валютному фонду, Всемирной торговой организации и другим

соответствующим органам в рамках системы Организации Объединенных Наций следует осуществлять эффективное сотрудничество с государствами-участниками, используя накопленный ими опыт, в процессе осуществления права на труд на национальном уровне при обеспечении надлежащего учета своих соответствующих мандатов. В частности, международным финансовым учреждениям, в особенности Всемирному банку и Международному валютному фонду, следует уделять повышенное внимание вопросу защиты права на труд в своей политике кредитования, заемных соглашениях и программах структурной перестройки. При рассмотрении периодических докладов государств-участников и их возможностей выполнять обязательства по статье 6 Комитет будет рассматривать последствия технической помощи, оказанной всеми другими сторонами. Использование специализированными учреждениями, программами и органами Организации Объединенных Наций подхода, основанного на учете прав человека, будет значительно содействовать осуществлению права на труд. В процессе рассмотрения периодических докладов государств-участников Комитет будет рассматривать также роль профессиональных союзов и других неправительственных организаций в деле выполнения государствами своих обязательств по статье 6.

72. Роль МОТ, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Международного комитета Красного Креста/Красного Полумесяца, а также неправительственных организаций и национальных профессиональных союзов имеет особое значение в деле оказания экстренной помощи в связи со стихийными бедствиями и гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, в том числе помощи беженцам и внутренним перемещенным лицам. В пункте 6 Замечаний общего порядка № 2 (1990) отмечалось, что "международные учреждения не должны никоим образом участвовать в проектах, которые, например, предусматривают в нарушение международных норм использование принудительного труда или поощряют или усиливают вопреки положениям Пакта дискриминацию против отдельных лиц или групп, или предусматривают без предоставления им соответствующей защиты или компенсации. В позитивном же смысле это означает, что учреждения, по возможности, должны поддерживать проекты и подходы, которые не только способствуют экономическому росту или достижению других широко поставленных целей, но и расширяют возможности для осуществления всех прав человека".

73. При реализации права на труд важное место принадлежит частному сектору. В случае, когда государственные, частные и транснациональные компании не связаны Пактом, им отводится особая роль в создании рабочих мест, политике найма, увольнения, недискриминационного доступа к достойному труду и т.д. Частный сектор является динамичной силой в экономике любого государства и играет первостепенную роль не только в рациональном распределении ресурсов, но и в стимулировании индивидуальной

инициативы, повышении компетентности органов управления и улучшении профессиональной подготовки, а также в активном участии в разработке экономической и социальной политике своих стран. При этом социальный диалог может осуществляться только тогда, когда государства-участники дают большую свободу действий предпринимателям и трудящимся, и не определяют все заранее. Принцип трехстороннего представительства (трипартизм), т.е. представительства правительства, профсоюзов и предпринимателей, в деятельности МОТ является применением принципов политической демократии: свободы, плюрализма, участия заинтересованных сторон в решении социально-трудовых проблем.

74. Профсоюзы являются сильной опорой трехстороннего представительства и выступают как противовес организациям предпринимателей. Чтобы профсоюзы могли играть позитивную и конструктивную роль, а их участие было полезным и реальным, их деятельность должна протекать в условиях свободы и ответственности. Профсоюзы должны действовать в качестве независимых партнеров в сложных экономических и социальных условиях и вести переговоры с организациями предпринимателей и государства с точки зрения защиты интересов и принципа участия трудящихся^{xxv}. Развитие трехстороннего соглашения и сотрудничества является важной предпосылкой укрепления гражданского общества.

75. Концепция, необходимость, сущность, значение и пути достижения достойного труда обоснованы МОТ. С достаточным основанием суть концепции достойного труда была определена ещё в Филадельфийской декларации, принятой на 26-й сессии Генеральной Конференции 10 мая 1944 года. См.: Сократить дефицит достойного труда. Глобальный вызов: Доклад Генерального директора МБТ. Женева, 2001. С.7–8. "Первостепенная задача МОТ на сегодня заключается в том, чтобы женщины и мужчины имели возможность получить достойную и продуктивную работу в условиях свободы, равенства, экономической безопасности и человеческого достоинства". См.: Достойный труд. Доклад Генерального директора МБТ. Женева, 199. С.4. Идея достойного труда получает уже важную поддержку. На специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в 2000 году в продолжение встречи на высшем уровне в интересах социального развития была высказана прямая поддержка Программе МОТ в области достойного труда как ключевого элемента необходимых дальнейших инициатив. См.: ООН. Роль Организации Объединенных Наций в XXI веке: Доклад Генерального секретаря. Нью-Йорк, 2000.

ⁱ Например, принцип недопущения дискриминации в области труда и занятий защищен законом (трудовыми кодексами) в целом ряде национальных правовых систем.

- ii См. Замечания Общего порядка, принятые комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Введение: Цель замечаний Общего порядка (E/1988/14, пункты 366 и 367).
- iii См.: Пункт 21 Замечаний Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по поводу третьего периодического доклада Украины за 1995 год или параграф 10 Замечания Комитета по правам ребенка по первому докладу Перу за 1993 год.
- iv МОТ была создана в 1919 году на основе Версальского мирного договора при Лиге наций. Она пережила её и стала в 1945 году первой и одной из самых крупных специализированных учреждений ООН. Нормотворческая деятельность МОТ в эпоху глобализации. Доклад Генерального директора МОТ. Женева, 1997.
- v См.: Трехстороннее соглашение между США, Канадой и Мексикой о сотрудничестве в области труда и трудовых отношений 1993 года.
- vi См.: Пункт 3 Замечания общего порядка № 14: (Двадцать вторая сессия, 2000 год). Право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12).
- vii Рекомендация Международной организации труда от 26 июня 1984 года № 169 "О политике в области занятости".
- viii Безработица в начале трудовой жизни тяжелым бременем ложиться на каждого, кто с ней сталкивается. Она может осложнить перспективы получения работы в будущем и завести в замкнутый круг отчаянья, нищеты и социальной нестабильности, – говорил Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан на Глобальном форуме по проблемам занятости 1 ноября 2001 года в Женеве. С 1995 года во всем мире число безработных молодых людей увеличилось на 10 млн. достигло 66 млн. человек. См.: Новости ООН. 2 ноября 2001//<http://www.un.org/Russian/av/Radio/Latenews.htm>.
- ix Эти гарантии государства обязались установить в соответствии с положениями заключенных ими международных договоров и нормами внутреннего законодательства.
- x Право работников на справедливые и благоприятные условия работы в наиболее сконцентрированном виде закреплено в статье 7 Пакта об экономических, социальных и культурных правах. Основными элементами данного права являются:
- a) право на справедливую зарплату (пункт a) i));
 - b) право на равное, недискриминационное вознаграждение за труд равной ценности (пункт a) i));
 - c) право женщин на гарантированные и не худшие, чем для мужчин, условия труда (пункт a) i));
 - d) право женщин на равную плату за равный труд (пункт a) i));
 - e) право трудящегося на вознаграждение, обеспечивающее удовлетворительное существование его и его семьи (пункт a) i));
 - f) право на условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены (пункт b));
 - g) право на одинаковую возможность продвижения в работе на соответствующие более высокие ступени исключительно на основании трудового стажа и квалификации (пункт c));

- h) право на отдых (пункт d));
- i) право на досуг (пункт d));
- j) право на разумное ограничение рабочего времени (пункт d));
- k) право на оплачиваемый периодический отпуск (пункт d));
- l) право на вознаграждение за работу в праздничные дни (пункт d)).

Несомненной заслугой Пакта является приведенный в весьма концентрированном виде перечень конкретных работающих. Реализация этих прав относится к прерогативе государств. Большую роль в унификации подходов и принципов деятельности государств и детализации перечисленных выше прав играет Международная Организация труда. МОТ было разработано и принято значительное число конвенций и рекомендаций, регулирующих отдельные аспекты права каждого на справедливые, безопасные и благоприятные условия труда. См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919–1956. Т. I. МБТ. Женева, 1991; Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. МБТ. Женева, 1991.

^{xi} Эти данные приводятся: Доклад Генерального директора. В будущем нет места детскому труду. МКТ. 90-я сессия 2002 год. Доклад 1 (B). МБТ. Женева. При этом в докладе отмечается, что к этим цифрам надо подходить очень осторожно, учитывая чрезвычайно сложный характер сбора данных об этих скрытых и нелегальных формах деятельности. Действительно, исследование детского труда связано с большими трудностями. Отсутствие информации о его масштабах и характере в течение многих лет служило серьезным препятствием осуществления эффективных мер борьбы с ним.

Рекомендация № 190 о наихудших формах детского труда даёт подробный перечень работ, которые относятся к опасным. Перечисляются первые три группы наихудших форм детского труда из четырех, указанных в Конвенции № 182 (1999 год), применение которых государства должны относить к уголовным преступлениям. Особо отмечается недопущение вовлечения детей (особое внимание обращается на детей младшего возраста, девочек-подростков) на работы сексуального характера и скрытых форм рабства.

^{xii} Декларация была принята 86-й сессией Международной конференции труда в 1998 году. См.: Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизм её реализации. МБТ. Женева, 1999.

^{xiii} МОТ проводит значительную работу по искоренению детского труда, особенно через Международную программу по устранению детского труда (ИПЕК). "Программа Ин Фокус: Постепенное упразднение детского труда и содействие развитию" развивает и расширяет программу ИПЕК. Программа Ин Фокус выходит за рамки упразднения детского труда. Она нацелена на содействие развитию посредством предоставления детям возможностей получения образования, а их родителям доступа к достойному труду, достаточному доходу и социальному обеспечению.

^{xiv} Статья 1 Конвенции № 182 (1999 год) определяет, что каждое государство немедленно принимает эффективные меры, обеспечивающие в срочном порядке замещение и искоренение наихудших форм детского труда.

Конвенции № 138 и № 182 выделяют три категории детского труда, подлежащие искоренению:

- a) труд выполняемый ребенком, не достигшим минимального возраста, установленного для подобного рода работ национальным законодательством или международными нормами;
- b) опасный труд – труд, который ставит под угрозу умственное или нравственное благополучие ребенка, как по своему характеру, так и в связи с условиями в которых он выполняется;
- c) безусловно наихудшие формы детского труда, которые на международном уровне определены, как рабство, торговля людьми, долговая кабала и другие формы принудительного труда, принудительного набора людей для использования в вооруженных конфликтах, проституции и порнографии, а также в другой противозаконной деятельности.

В Конвенции № 182 (1999 год) определено понятие "наихудших форм детского труда", которое включает:

- a) все формы рабства или практику, сходную с рабством, как, например, продажа детей и торговля ими, долговая кабала и крепостная зависимость, а также принудительный или обязательный труд, в том числе принудительную или обязательную вербовку детей для использования их в вооруженных конфликтах;
- b) использование, вербовку или предложение ребенка для занятия проституцией, для производства порнографической продукции или для порнографических представлений;
- c) использование или вербовку или предложение ребенка для занятий противоправной деятельностью, в частности, для производства и продажи наркотиков;
- d) работу, которая по своему характеру и условиям, в которых она выполняется, может нанести вред здоровью, безопасности или нравственности детей. Доклад Генерального директора. В будущем нет места детскому труду. МКТ. 90-я сессия 2002 год. Доклад I (B). МБТ. Женева. С. 9.

^{xv} В Декларации МОТ 1998 года упразднение всех форм принудительного или обязательного труда стоит на втором месте среди обязательств государств-членов соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь независимо от ратификации и основополагающие конвенции по этой проблеме. См. доклад Генерального директора "Положить конец принудительному труду". Глобальный доклад, предоставленный в соответствии с механизмом Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда. Доклад I (B). МБТ. Женева, 2001. К вопросам принудительного труда имеют отношение и Конвенция № 81 об инспекции труда 1947 года, Конвенция № 97 о трудящихся-мигрантах 1949 года, Конвенция № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни 1989 года.

^{xvi} В статье 1 Конвенции № 105 об упразднении принудительного труда говорится, что каждый член МОТ, ратифицирующий эту Конвенцию, "Обязуется упразднить принудительный или обязательный труд и не прибегать к какой-либо его форме в качестве:

- a) средства политического действия или воспитания или в качестве меры наказания за наличие или за выражение политических взглядов или идеологических убеждений, противоположных установленной политической, социальной или экономической системе;
- b) метода мобилизации и использования рабочей силы для нужд экономического развития;
- c) средства поддержания трудовой дисциплины;

- d) меры дискриминации по признакам расовой, социальной и национальной принадлежности или вероисповедания.

Статья 2 Конвенции устанавливает обязанности каждого члена МОТ принять эффективные меры для немедленной и полной отмены тех видов принудительного или обязательного труда, которые перечислены в статье 1. Конвенцию № 105 об упразднении принудительного труда 1957 года к началу 2001 года ратифицировали 153 страны.

xvii Замечание общего порядка № 3, пункт 9; Замечание общего порядка № 14, пункт 31.

xviii См.: Замечание общего порядка № 3, пункт 9; Замечание общего порядка № 13, пункт 45; Замечание общего порядка № 14, пункт 32.

xix Согласно Замечаниям общего порядка № 12 и 13 и обязательство осуществлять, включает в себя обязательство содействовать и обязательство обеспечивать. В настоящем Замечании общего порядка как и в Замечании общего порядка № 14 обязательство также включает в себя поощрять в силу важного значения поощрения права на труд в деятельности, осуществляемы МОТ и другими организациями.

xx В связи с вопросом о взаимосвязи между международным правом прав человека и гуманитарным правом. Комитет обращает внимание на выводы Международного суда в *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Request by the General Assembly) LCF Reports (1996) at p. 226, para. 25*. См. также Замечание общего порядка № 15, пункт 22.

xxi Замечание общего порядка № 15, пункт 25.

xxii См. также: Замечания общего порядка № 2 (Четвертая сессия, 1990 год). Международные меры в области предоставления технической помощи (статья 22 Пакта); Замечания общего порядка № 3: (Пятая сессия, 1990 год). Природа обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта), пункты 13 и 14.

xxiii Независимо от того может ли группа лиц как таковая пользоваться средствами правовой защиты в качестве отдельного права обладателя, государства участники связаны как коллективными, так и индивидуальными обязательствами, предусмотренными статьей 6. Коллективные права имеют решающее значение в области труда и занятости в современной государственной политике в области труда и занятости делается сильный акцент на коллективные договоры, которые соответствуют подходу, ориентированному прежде всего на группы.

xxiv См.: Замечание общего порядка № 2, пункт 9; Замечание общего порядка № 14, пункт 60.