



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/C.12/2003/7
4 September 2003

RUSSIAN
Original: FRENCH

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)

Проект

**Замечание общего порядка о праве на труд (статья 6),
провозглашенном в Международном пакте об экономических,
социальных и культурных правах**

Документ, представленный членом Комитета по экономическим, социальным
и культурным правам г-ном Филиппом Тексье

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

Пояснения:

Выделенные курсивом сноски, которые фигурируют в конце некоторых страниц (в частности, цитаты статей конвенций МОТ), носят пояснительный характер и не должны фигурировать в окончательном тексте документа.

Кроме того, в некоторых случаях, когда я ссылаюсь на тот или иной международный договор, для облегчения понимания я приводил полный текст соответствующего положения, который не во всех случаях должен фигурировать в окончательном тексте данного документа.

I. Введение и базовые принципы

1. Основополагающее право, каковым является право на труд, признано в целом ряде договоров в рамках международного права. В основе деятельности Международной организации труда лежит принцип, согласно которому труд не является товаром и нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния¹. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах раскрывает этот принцип полнее, чем любой другой международный договор, о чем свидетельствуют его статьи 6, 7 и 8.

Право на труд само по себе является одним из основополагающих прав и одним из условий для осуществления других прав, принадлежащих человеческой личности². Каждый человек вправе иметь возможность трудиться, позволяющую ему вести достойный образ жизни. Право на труд обеспечивает [одновременно] выживание индивидуума и его семьи, а также содействует, при условии, что труд был выбран свободно или на него было дано свободное согласие, его развитию и признанию в рамках его общины³.

Право на труд определяет пользование совокупностью прав, закрепленных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

¹ См. Декларацию, принятую в Филадельфии в 1944 году.

² *Другая возможная формулировка: "Труд является основополагающим правом человека, без которого невозможно осуществление других прав человека".*

³ См. преамбулу к Конвенции № 168 МОТ о содействии занятости и защите от безработицы 1988 года: "важность труда и продуктивной занятости в любом обществе не только в связи с ресурсами, которые таким образом создаются для сообщества, но и в связи с доходом, получаемым в результате этого трудящимися, в связи с социальной ролью, которую трудящиеся получают благодаря им, и с чувством самоуважения, которое приобретают трудящиеся".

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах провозглашает право на труд в общем плане в статье 6 и раскрывает индивидуальный аспект права на труд в статье 7, признавая право каждого человека на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности, условия работы, отвечающие требованиям безопасности, и коллективный аспект права на труд - в статье 8, оговаривая право каждого человека создавать профсоюзы и вступать в таковые по своему выбору и право профсоюзов функционировать беспрепятственно.

В процессе подготовки текста статьи 6 Пакта Комиссия по правам человека подтвердила необходимость признания права на труд в широком смысле [в формулировке, предшествующей статьям 7 и 8] путем включения в текст точных правовых обязательств, а не просто принципа, имеющего философское значение⁴.

Статья 6 определяет право на труд в общем плане и не содержит исчерпывающих положений. В пункте 1 статьи 6 государства-участники признают "право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права". В пункте 2 они признают, что "в целях полного осуществления этого права" должны быть приняты меры, которые включают "программы профессионально-технического обучения и подготовки, пути и методы достижения неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека".

3. Эти цели отражают основополагающие цели и принципы Организации Объединенных Наций, которые провозглашены в пункте 3 статьи 1 и статье 55 Устава Организации Объединенных Наций. Эти цели также находят общее отражение в пункте 1 статьи 23 Всеобщей декларации прав человека, который гласит, что "каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы".

Со времени принятия Генеральной Ассамблеей Пакта в 1966 году право на труд было признано в целом ряде международных и региональных договоров, касающихся прав человека. На международном уровне право на труд упоминается, в частности, в

⁴ Комиссия по правам человека, одиннадцатая сессия, пункт 31 повестки дня, A/3525 (1957).

подпункте i) пункта е) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации⁵; в пункте 1 а) статьи 11 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин⁶.

В целом ряде региональных договоров содержатся положения, признающие право на труд в его общем значении⁽⁷⁾, в частности, в Социальной европейской хартии 1961 года (статья 1⁸) с внесенными в нее изменениями и в Дополнительном протоколе к Американской конвенции в области экономических, социальных и культурных прав

⁵ Подпункт i) пункта е) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации гласит: «(...) Государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав: "права на труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда, защиты от безработицы, равную плату за равный труд, справедливое и удовлетворительное вознаграждение"».

⁶ Пункт 1 а) статьи 11 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин гласит: "Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в области занятости, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин равные права, в частности: а) право на труд как неотъемлемое право всех людей".

⁷ *В Африканской хартии единственное упоминание о праве на труд содержится в статье 15, в которой сделан упор на индивидуальный аспект, что в большей степени соответствует содержанию статьи 7.*

⁸ Статья 1 пересмотренной Европейской социальной хартии гласит: "В целях обеспечения эффективного осуществления права на труд Договаривающиеся стороны обязуются: 1. признать в качестве одной из основных целей и обязанностей достижение и поддержание как можно более высокого и стабильного уровня занятости, с тем чтобы обеспечить полную занятость; 2. эффективно охранять право рабочего зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает; 3. ввести или предоставлять для всех рабочих бесплатные услуги по вопросам занятости; 4. организовывать или расширять соответствующую профессиональную ориентацию, обучение и трудовую переподготовку".

1988 года (статья 6⁹), признающих принцип, согласно которому уважение права на труд налагает на государства-участники обязательство принимать меры, направленные на обеспечение полной занятости¹⁰). Право на труд было также провозглашено Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в Декларации социального прогресса и развития, содержащейся в ее резолюции 2542 (XXIV) от 11 декабря 1969 года (статья 6¹¹). Осуществление права на труд может быть обеспечено путем принятия различных дополнительных мер, в частности путем разработки стратегий, касающихся подготовки, трудоустройства, борьбы с безработицей, выплаты пособий по безработице, которые рекомендованы или определены Международной организацией труда (МОТ), или путем принятия конкретных юридических документов. Кроме того, право на труд включает определенные элементы, уважение которых гарантируется законом, и в частности принцип недискриминации в сфере доступа к рынку труда, трудоустройства, продвижения по службе, увольнения, который является правом, гарантированным законодательством целого ряда стран.

⁹ Статья 6 Дополнительного протокола к Американской конвенции в области экономических, социальных и культурных прав гласит: "1. каждый человек имеет право на труд. Это право включает возможность получать средства, позволяющие вести достойную жизнь, путем осуществления законной деятельности, которую он свободно выбирает или на которую он свободно соглашается. 2. государства-участники обязуются принимать надлежащие меры, призванные обеспечить полное осуществление права на труд, в частности меры, касающиеся осуществления принципа полной занятости, обеспечения профессиональной ориентации и осуществления проектов в области профессионально-технической подготовки, и в частности проектов, касающихся инвалидов. Государства-участники обязуются также осуществлять и совершенствовать разработку программы и учитывать интересы семьи, преследуя цель обеспечения для женщин возможности полного осуществления права на труд".

¹⁰ См. *"The right to Work: core minimum obligations"*, p. 24, R. Lewis Siegel, который утверждает, что связь между правом на труд и обязательством по достижению полной занятости проистекает прежде всего из соответствующих положений региональных договоров.

¹¹ Статья 6 Декларации социального прогресса и развития, резолюция 2542 (XXIV) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 11 декабря 1969 года: "Социальное развитие требует предоставления каждому человеку права на труд и свободный выбор занятия. Социальный прогресс и развитие требуют участия всех членов общества в производительном и общественно полезном труде и установления в соответствии с правами человека и основными свободами, а также в соответствии с принципами справедливости и социальной функцией собственности таких форм собственности на землю и средства производства, которые исключают любые формы эксплуатации человека, обеспечивают равные условия на собственность для всех и создают условия, ведущие к подлинному равенству среди людей".

4. Согласно принципу, провозглашенному в пункте 5 Венской декларации и Программы действий, "все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны". Право на труд тесно связано с другими правами человека и поэтому зависит от их осуществления: речь идет о социальных правах, но также о гражданских и политических правах. [Эти права и свободы, в частности, являются неотъемлемыми компонентами права на труд.] Право на труд неразрывно связано с присущим человеческой личности достоинством и является необходимым для осуществления других основополагающих прав, провозглашенных в Международном билле о правах человека. В пункте 3 своего Замечания общего порядка № 15 о праве на воду Комитет подчеркнул тот факт, что в пункте 1 статьи 11 Пакта признается "право каждого человека на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище. Использование слова "включающий" свидетельствует о том, что перечень прав не является исчерпывающим. Право на труд, несомненно, входит в этот перечень прав.

5. Во всем мире 180 млн. человек являются безработными, и среди них 41% составляют молодые женщины и мужчины¹².

Право на труд, провозглашенное в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, закрепляет обязанность государств-участников обеспечивать гражданам их право на труд, который они свободно выбирают или на который они свободно соглашаются, включая, в частности, право не подвергаться несправедливому увольнению. [Это определение свидетельствует о том факте, что уважение человека и его достоинства связано со свободой человека в плане выбора вида труда, а также подчеркивает роль труда в развитии личности и, в более общем плане, в его интеграции в жизнь общества].

Тем не менее для миллионов людей во всем мире полное осуществление права на труд, который они свободно выбрали или на который они свободно согласились, по-прежнему остается труднодостижимой целью. Комитет признает существование структурных и иных препятствий, обусловленных международными факторами и другими причинами, не поддающимися контролю со стороны государств, которые препятствуют полному осуществлению положений статьи 6 во многих государствах-участниках.

¹² МОТ: Инициатива Организации Объединенных Наций в отношении занятости молодежи, документ GB.286/ESP/5 Административного совета, 286-я сессия, Женева, март 2003 года. И МОТ: Глобальные тенденции в сфере занятости (Женева, 2003 год), упоминается в "Working out of poverty", 2003, ILO, p. 25.

6. С тем чтобы помочь государствам-участникам в деле осуществления Пакта и выполнения их обязательств, касающихся подготовки докладов, настоящее Замечание общего порядка касается нормативного содержания статьи 6 (раздел I), обязательств государств-участников (раздел II), нарушений (раздел III) и осуществления на национальном уровне (раздел IV), при этом обязательства субъектов, не являющихся государствами-участниками, рассматриваются в разделе V. Настоящее Замечание общего порядка подготовлено на основе опыта, накопленного Комитетом на протяжении многих лет в результате рассмотрения докладов государств-участников.

II. Нормативное содержание (пунктов 1 и 2) статьи 6

7. Право на труд не может рассматриваться как *индивидуальное и (безоговорочное) право на получение работы*. Право на труд предполагает одновременное наличие определенных свобод и прав. В пункте 1 статьи 6 содержится неполное определение права на труд, тогда как в пункте 2 перечисляются примеры обязательств, возлагаемых на государств-участников, причем этот перечень не является исчерпывающим. Свободы включают право каждого человека на свободное принятие решения, касающегося согласия на труд или выбора труда, из которого вытекает право каждого человека не подвергаться какому-либо принуждению в связи с осуществлением или выполнением того или иного труда.

Комитет подтверждает запрет на все формы принудительного труда и необходимость согласия индивидуума, в какой бы форме оно ни выразалось.

8. [Доступ к достойному труду является одним из аспектов осуществления принципа уважения достоинства личности. Труд, о котором говорится в статье 6 Пакта, должен подпадать под определение *достойного труда*. *Достойным трудом* считается любой труд, обеспечивающий уважение основополагающих прав человеческой личности, а также прав трудящихся, при этом получаемый от такого труда доход должен позволять трудящемуся содержать себя самого и свою семью. Среди этих основополагающих прав фигурирует уважение физической и нравственной неприкосновенности лица, осуществляющего трудовую деятельность. Например, Комитет выражает обеспокоенность по поводу сексуальных домогательств и притеснений, затрагивающих прежде всего женщин, и в частности по поводу практики наблюдения за трудящимися с использованием как обычных методов, так и видеоаппаратуры.]

С другой стороны, вышеупомянутые права включают право на доступ к системе защиты, гарантирующей каждому трудящемуся возможность получить работу и не быть несправедливо уволенным, что позволило бы ему содержать себя самого и свою семью, а также получать удовлетворение от своего труда. Комитет ссылается в этой связи на Конвенцию № 158 МОТ о прекращении трудовых отношений, в статье 4 которой определяются законные основания для прекращения трудовых отношений¹³.

9. Следует подчеркнуть взаимозависимость статей 6, 7 и 8 Пакта, и в частности статьи 7, в определении понятия *достойный труд*.

По мнению Комитета, определение достойного труда предполагает труд, обеспечивающий уважение основополагающих прав трудящегося. Эти права частично охраняются статьей 7, закрепляющей права трудящихся, связанные с условиями труда, безопасностью и вознаграждением.

Статьи 7 и 8 будут являться предметом отдельных замечаний общего порядка.

¹³ В Конвенции № 158 о прекращении трудовых отношений 1982 года содержится определение законного прекращения трудовых отношений (статья 4): "трудовые отношения с трудящимися не прекращаются, если только не имеется законных оснований для такого прекращения, связанного со способностями или поведением трудящегося или вызванного производственной необходимостью предприятия, учреждения или службы". См. также статьи 7 и 8:

Статья 7: "Трудовые отношения с трудящимся не прекращаются по причинам, связанным с его поведением или работой, до тех пор, пока ему не предоставят возможность защищаться в связи с предъявленными ему обвинениями, кроме случаев, когда от предпринимателя нельзя обоснованно ожидать предоставления трудящемуся такой возможности".

Статья 8: "1. Трудящийся, который считает, что его уволили необоснованно, имеет право обжаловать это решение, обратившись в такой беспристрастный орган, как суд, трибунал по трудовым вопросам, арбитражный комитет или к арбитру.

2. В случаях, когда прекращение трудовых отношений было санкционировано компетентным органом, пункт 1 настоящей статьи может применяться с учетом национальных законодательства и практики.

3. Можно считать, что трудящийся отказался от своего права обжаловать решение об увольнении, если он не воспользовался этим правом в течение разумного срока после прекращения трудовых отношений".

10. Комитет вновь подтверждает, что государствам-участникам необходимо отменить и осудить все формы принудительного труда, о которых говорится во Всеобщей декларации прав человека (статья 4¹⁴), в статье 5 Конвенции о рабстве¹⁵ и в статье 8 Международного пакта о гражданских и политических правах¹⁶, а также вести с ними борьбу.

Международная организация труда определяет принудительный труд как "всякую работу

¹⁴ Статья 4 Всеобщей декларации прав человека гласит: "Никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах".

¹⁵ Статья 5 Конвенции о рабстве, вступившей в силу 9 марта 1927 года, гласит:

"Высокие договаривающиеся стороны признают, что применение принудительного труда может иметь серьезные последствия, и обязуются, каждая в отношении территорий, находящихся под ее суверенитетом, юрисдикцией, защитой, протекторатом или опекой, принять все необходимые меры для того, чтобы обязательный или принудительный труд не привел к условиям, аналогичным рабству.

Высокие договаривающиеся стороны соглашаются, что:

1) С учетом изложенных ниже, в пункте 2, переходных условий обязательный или принудительный труд может требоваться только для общественных целей.

2) В тех территориях, где еще существует обязательный или принудительный труд для других целей, помимо общественных, Высокие договаривающиеся стороны будут стремиться к постепенной и возможно скорейшей ликвидации этой практики. В той мере, в какой такой обязательный или принудительный труд существует, этот труд должен неизменно носить исключительный характер, должен всегда соответствующим образом вознаграждаться и не должен влечь за собой удаление рабочих из их обычного места проживания.

3) Во всех случаях ответственность за любое применение обязательного или принудительного труда должна быть возложена на компетентные центральные власти соответствующей территории".

¹⁶ Статья 8 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: "1. Никто не должен содержаться в рабстве; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах. 2. Никто не должен содержаться в подневольном состоянии. 3. а) Никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду; б) в тех странах, где в виде наказания за преступление может назначаться лишение свободы, сопряженное с каторжными работами, пункт 3 а) не считается препятствием для выполнения каторжных работ по приговору компетентного суда, назначившего такое наказание; с) термином "принудительный или обязательный труд" в настоящем пункте не охватываются: i) какая бы то ни была не упоминаемая в подпункте i) работа или служба, которую, как правило, должно выполнять лицо, находящееся в заключении на основании законного распоряжения суда, или лицо, условно освобожденное от такого заключения; ii) какая бы то ни была служба военного характера, а в тех странах, в которых признается отказ от военной службы по политическим и религиозно-этическим мотивам, какая бы то ни была служба, предусматриваемая законом для лиц, отказывающихся от военной службы по таким мотивам; iii) какая бы то ни была служба, обязательная в случае чрезвычайного положения или бедствия, угрожающих жизни или благополучию населения; iv) какая бы то ни была работа или служба, которая входит в обыкновенные гражданские обязанности".

или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно"¹⁷.

11. Высокий уровень безработицы и отсутствие гарантий сохранения рабочих мест заставляют трудящихся отступать от существующих в этой области видов практики и прибегать к незарегистрированному труду. Тем не менее государствам-участникам надлежит принимать необходимые законодательные и административные меры с целью максимального сокращения числа незарегистрированных трудящихся, на которых не распространяются никакие защитные положения. Такие меры должны обязать нанимателей уважать трудовое законодательство и регистрировать трудоустроенных ими лиц, с тем чтобы они имели возможность пользоваться всеми правами, которые должны иметь трудящиеся, и в частности, теми, которые предусмотрены в статьях 6, 7 и 8 Пакта и осуществляются государствами-участниками.

Эти меры должны основываться на подходе, учитывающем тот факт, что лица, работающие в неформальном секторе, делают это не по своему выбору, а чаще всего в силу необходимости обеспечить свое выживание. Комитет подчеркивает необходимость осуществления политики, поощряющей ответственное отношение нанимателей к своим обязанностям, развитие микропредприятий и разработку коммерческих стратегий, стимулирующих самозанятость. Правительствам следует разрабатывать и осуществлять комплексные стратегии, содействующие неформальному сектору и трудящимся преодолевать существующие препятствия и получить гарантии, которые появляются в сфере предпринимательской деятельности и создания рабочих мест, обеспечивающих достойные условия труда, в случае официальной регистрации. Кроме того, в национальное законодательство следует включить надлежащие положения, регулирующие труд домашней прислуги, с тем чтобы эти трудящиеся пользовались такими же защитными положениями, что и остальные работающие по найму лица.

12. Право на труд во всех его формах и на всех уровнях предполагает существование следующих взаимозависимых и основополагающих элементов, осуществление которых будет зависеть от условий, существующих в каждом государстве-участнике:

а) *Наличие*. В государстве-участнике должны существовать специальные службы, обеспечивающие оказание помощи и поддержки заинтересованным лицам в деле получения доступа к рынку труда и (стабильного) трудоустройства.

¹⁷ Основополагающая Конвенция МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде 1930 года, статья 2, пункт 1. Перечень ограничений приводится в пункте 2. И Конвенция № 105 об упразднении принудительного труда 1957 года.

b) *Доступность*. Рынок труда должен быть доступным для любого лица, на которого распространяется юрисдикция государства-участника. Доступность характеризуется тремя взаимодополняемыми аспектами:

- i) Пункт 2 статьи 2 и статья 3 Пакта запрещают любую дискриминацию в сфере доступа к рынку труда, а также сохранения рабочего места, проводимую по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения, физических или психических недостатков, состояния здоровья (включая ВИЧ/СПИД), сексуальной ориентации, гражданского, политического, социального или иного положения, которая осуществляется с целью ограничить или сделать невозможным осуществление на равноправной основе права на труд или приводит к этому. Следует вновь подтвердить принцип, провозглашенный в статье 2 Конвенции № 111 МОТ, согласно которому государствам-участникам надлежит "определить и проводить национальную политику, направленную на поощрение совместимыми с национальными условиями и практикой методами равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий с целью искоренения всякой дискриминации в отношении таковых"¹⁸. Как уже подчеркивалось в пункте 18 Замечания общего характера № 14, касающегося права на охрану здоровья, целый ряд мер, а также большинство стратегий и программ по искоренению дискриминации в сфере доступа к рынку труда могут осуществляться с минимальным объемом ресурсов путем принятия, изменения или отмены законодательства либо распространения информации. И наконец, Комитет напоминает о том, что даже в периоды острой нехватки ресурсов наиболее уязвимые члены общества должны быть защищены путем принятия сравнительно недорогостоящих целевых программ¹⁹.
- ii) В определении права на труда, содержащемся в статье 6 Пакта, труд рассматривается в качестве основополагающего элемента достойного существования, которое обеспечивает человеку экономические средства для выживания.

¹⁸ См. статью 2 Конвенции № 111 о дискриминации в области труда и занятий, МОТ, 1958 год.

¹⁹ См. Замечание общего порядка № 3 о природе обязательств государств-участников, пункт 12.

Физическая доступность является одним из аспектов доступности труда, о чем говорится в пункте 22 Замечания общего порядка № 5 о лицах с какой-либо формой инвалидности. Государствам-участникам надлежит принять необходимые меры по обеспечению физической доступности труда для инвалидов с целью обеспечения доступа всех лиц к труду²⁰.

iii) Доступность информации: доступность включает право искать и получать информацию о способах трудоустройства посредством создания на местном, региональном и национальном уровнях информационных служб о рынке труда.

c) *Доступность и качество.* Как уже отмечалось Комитетом ранее (пункт 2 вышеупомянутого Замечания общего порядка), защита права на труд характеризуется рядом аспектов. Защитные положения, касающиеся предприятий, рабочих мест и в целом условий труда, содержатся в статьях 7 и 8 Пакта.

Конкретные темы общего характера:

Инвалиды и право на труд

13. Комитет напоминает о принципе недискриминации в сфере доступа к труду инвалидов, провозглашенном в его Замечании общего порядка № 5 о лицах с какой-либо формой инвалидности, и в частности в пунктах 20-24, касающихся статьи 6, и в особенности о необходимости того, чтобы государства-участники активно содействовали интеграции лиц с какой-либо формой инвалидности в нормальный рынок труда. Так, «право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается», не реализуется в тех случаях, когда единственной реальной возможностью, предоставленной инвалидам, является работа в так называемых "защищенных" учреждениях в условиях, явно не отвечающих стандартам»²¹. Необходимо, чтобы государства приняли меры, позволяющие

²⁰ Этот принцип тесно связан с правами, провозглашенными в статье 7.

²¹ См. Замечание общего порядка № 5 о лицах с какой-либо формой инвалидности, пункты 20-24.

инвалидам получить и сохранить подходящую работу, продвигаться по службе "с учетом их индивидуальных способностей"²² и тем самым содействовать их интеграции или реинтеграции в общество²³.

[Комитет подтверждает необходимость разработки национальной программы, предусматривающей принятие надлежащих мер, в частности законодательных мер, подтверждающих право инвалидов на труд и на статус трудящихся.]

Пожилые лица и право на труд

14. Комитет ссылается на свое Замечание общего порядка № 6, касающееся экономических, социальных и культурных прав пожилых лиц, и в частности необходимости принятия мер по недопущению какой бы то ни было дискриминации по признаку возраста в сфере занятости и профессиональной деятельности²⁴.

[Комитет подчеркивает право каждого трудящегося на выход на пенсию по достижении определенного возраста, установленного государством-участником, и необходимость разработки программ по подготовке к выходу на пенсию, и в частности направленных на обеспечение достойного завершения профессиональной жизни, позволяющего пожилым трудящимся успешно вступить в новый этап своей жизни].

Женщины и право на труд

15. Согласно статье 3 Пакта государства-участники обязуются "обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами"²⁵.

²² Декларация о правах инвалидов, провозглашенная Генеральной Ассамблеей резолюцией 3447 (XXX) от 9 декабря 1975 года, пункт 7: "Инвалиды имеют право на экономическое и социальное обеспечение и на удовлетворительный уровень жизни. Они имеют право получить и сохранить за собой рабочее место или заниматься полезной, продуктивной и вознаграждаемой деятельностью и являться членами профсоюзных организаций".

²³ См. Конвенцию МОТ № 159 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов 1983 года. См. пункт 2 статьи 1 о доступе к работе.

²⁴ См. Замечание общего порядка № 6 об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей, пункт 22 и (пункт 24, касающийся пенсии).

²⁵ См. Замечание общего порядка № 16 (после его принятия Комитетом).

Комитет напоминает о том, что, для того чтобы разорвать порочный круг нищеты и дискриминации в отношении женщин, в котором оказываются сменяющие друг друга поколения, необходимо разработать и осуществить комплексную национальную стратегию с целью поощрения недискриминации женщин и равного обращения в связи с осуществлением ими права на труд.

В частности, факт беременности не должен являться препятствием для трудоустройства и не может служить оправданием для увольнения.

Наконец, следует подчеркнуть взаимосвязь между тем фактом, что женщины имеют более ограниченный доступ к образованию, чем мужчины, и тем, что некоторые традиционные культуры ограничивают возможности женщин в плане трудоустройства и профессионального роста.

Молодежь и право на труд

16. Переход к взрослому возрасту и получение первой работы представляют собой возможность вырваться из круга нищеты. Однако молодые женщины сталкиваются с более серьезными трудностями в плане нахождения работы, чем мужчины. Государствам-участникам следует принять на национальном уровне надлежащие меры, направленные на оказание поддержки молодежи, и в особенности молодым женщинам, в деле трудоустройства.

Трудящиеся-мигранты и право на труд

17. Принцип недискриминации и равного обращения закреплен, в частности, в статье 25 Международной конвенции о защите всех трудящихся-мигрантов и членов их семей²⁶. Кроме того, в Конвенции № 143 1975 года о трудящихся-мигрантах государствам-участникам настоятельно рекомендуется "разработать и осуществлять национальную политику, направленную на содействие и гарантию при помощи методов, соответствующих национальным условиям и практике, равенства возможностей и

²⁶ См. пункты 2 и 3 статьи 25: "2. Отклонение от принципа равного обращения, упомянутого в пункте 1 настоящей статьи, в частных договорах найма является незаконным.

3. Государства-участники принимают все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы трудящиеся-мигранты не лишались никаких прав, вытекающих из настоящего принципа, в силу какого-либо отклонения в статусе их пребывания или занятости. В частности, работодатели не освобождаются от каких-либо правовых или договорных обязательств, и их обязательства никоим образом не будут ограничены в силу любого такого отклонения".

обращения в отношении труда и занятий (...) для лиц, находящихся на законных основаниях на (территории) государства-участника в качестве трудящихся-мигрантов или членов их семей"²⁷.

Дети и право на труд

18. Положения, касающиеся защиты работающих детей, содержатся в статье 10 Пакта, в которой определяется сфера защиты семьи, и в частности молодых лиц и детей, и предусматривается оказание им помощи. Вместе с тем в международных договорах о правах человека, принятых после Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, таких, как Конвенция о правах ребенка, была признана необходимость защиты детей и подростков от всех форм экономической эксплуатации и принудительного труда²⁸. Кроме того, положения международных договоров, запрещающих детский труд, дополняются Конвенцией Международной организации труда № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда 1999 года, и в частности ее статьей 3, в которой перечислены наихудшие формы детского труда²⁹.

Наконец, Комитет ссылается на свое Замечание общего порядка № 14, и в частности на его пункты 22 и 23 о праве детей на охрану здоровья, и подчеркивает необходимость защиты детей от таких форм труда, которые могут представлять угрозу для их развития и их физического и психического здоровья.

19. Следует вновь подтвердить необходимость защиты детей от экономической эксплуатации и предоставления им возможности всестороннего развития посредством принятия мер, о которых говорится, в частности, в пункте 2 статьи 6 и которые включают

²⁷ См. Конвенцию (пересмотренную) № 97 о трудящихся-мигрантах 1949 года и статью 10 Конвенции № 143 о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) 1975 года.

²⁸ См. Конвенцию о правах ребенка 1989 года, пункт 1 статьи 32, текст которого воспроизводится во втором пункте преамбулы Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии:

"1. Государства-участники признают 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 физическому, умственному, духовному, моральному и социальному развитию".

См. также пункт 1 статьи 3 вышеупомянутого Протокола, касающийся принудительного труда.

²⁹ Статья 3 Конвенции МОТ № 182 о наихудших формах детского труда 1999 года: "Для целей настоящей Конвенции термин *наихудшие формы детского труда* включает: а) все формы рабства или практики, 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; ...; d) работу, которая по своему характеру или условиям, в которых она выполняется, может нанести вред здоровью, безопасности или нравственности детей".

техническую и профессиональную подготовку. В этой связи Комитет ссылается на свое Замечание общего порядка № 13, и в частности на определение профессионально-технической подготовки (пункты 15 и 16³⁰), которую следует рассматривать в качестве одного из элементов общего образования³¹.

³⁰ В пункте 15 Замечания общего порядка № 13 о праве на образование говорится следующее: "Профессионально-техническое образование (ПТО) одновременно является элементом права на образование и права на труд (пункт 2 статьи 6). Подпункт b) пункта 2 статьи 13 представляет ПТО в качестве части среднего образования, тем самым отражая особую важность ПТО на этом уровне образования. Однако в пункте 2 статьи 6 ПТО не соотносится с каким-либо конкретным уровнем образования; в нем указано, что ПТО играет более активную роль, способствуя "достижению неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости". Кроме того, Всеобщая декларация прав человека гласит, что "техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным" (пункт 1 статьи 26). Таким образом, по мнению Комитета, ПТО является составным элементом всех уровней образования". (Одна из сноска к Замечанию общего порядка № 13 гласит: Эта точка зрения также отражена в принятых Международной организацией труда Конвенции 1975 года о развитии людских ресурсов (Конвенция № 142) и Конвенции 1962 года об основных целях и нормах социальной политики (Конвенция № 117)).

³¹ В этой связи Комитет ссылается на пункт 16 вышеупомянутого Замечания, который гласит:

"Приобщение к технике и трудовой деятельности не должно ограничиваться отдельными программами ПТО, а должно пониматься как компонент общего образования. В соответствии с Конвенцией ЮНЕСКО о профессионально-техническом образовании (1989 года) ПТО состоит из "совокупности форм и уровней учебного процесса, включающих, помимо общих знаний, изучение технологий и смежных наук и приобретения практических навыков, ноу-хау, образа мышления и понимания, связанных с трудовой деятельностью в различных секторах экономической и социальной жизни" (пункт а) статьи 1). Эта точка зрения также отражена в некоторых конвенциях МОТ. Согласно этому толкованию, право на ПТО включает следующие аспекты:

а) оно дает учащимся возможность приобретать знания и навыки, которые способствуют развитию их личности, самостоятельности и трудоустройству и обеспечивает повышение производительности труда их семей и общин, включая социально-экономическое развитие государства-участника;

б) оно учитывает образовательный, культурный и социальный уровень соответствующих групп населения; навыки, знания и уровни квалификации, необходимые в различных секторах экономики; и требования по безопасности, гигиене и охране здоровья на производстве;

с) оно обеспечивает переподготовку взрослых, знания и навыки которых устарели в результате преобразований в сферах технологии, экономики, занятости, социальных отношений и т.д.;

д) оно предусматривает программы, которые открывают учащимся, особенно из развивающихся стран, возможность для получения ПТО в других государствах в целях надлежащей передачи и адаптации технологий;

е) в рамках положений Пакта, касающихся недискриминации и равенства, оно предусматривает программы по поощрению ПТО среди женщин, девушек, прервавшей обучение молодежи, безработной молодежи, детей трудящихся-мигрантов, беженцев, инвалидов и других социально уязвимых групп".

20. Ограничения

[Комитет вновь подтверждает закрепленный в статье 4 Пакта принцип, согласно которому провозглашенные в Пакте права могут ограничиваться законом, но лишь в той степени, в которой это совместимо с характером указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе.]

III. Обязательства государств-участников

Общие правовые обязательства

21. Основное обязательство предусматривает принятие мер с целью постепенного обеспечения полного осуществления права на труд, из которого вытекает обязательство стремиться к скорейшему достижению цели полной занятости.

Хотя в Пакте предусматривается постепенное осуществление прав и признается наличие сдерживающих факторов, обусловленных ограниченностью имеющихся ресурсов, он возлагает и различного рода обязательства безотлагательного характера³². В связи с правом на труд, который был свободно выбран или на который было дано свободное согласие, государства-участники имеют определенные обязательства безотлагательного характера: например, обязательство "гарантировать", что указанное право будет осуществляться "без какой бы то ни было дискриминации" (пункт 2 статьи 2), и обязательство "принять меры" (пункт 1 статьи 2) с целью обеспечения полного и всестороннего осуществления положений статьи 6³³. Меры, которые надлежит принять в этой связи, должны быть "осознанными, конкретными и направленными" на полное осуществление права на труд.

22. Тот факт, что осуществление права на труд происходит в течение какого-то времени, или, другими словами, "постепенно", не следует интерпретировать как лишающий обязательства государства-участника всякого конкретного содержания. Он означает, что на государства-участники возлагается точное и неизменное обязательство в отношении "как можно более быстрого и эффективного продвижения" к цели полного осуществления положений статьи 6.

³² См. Замечание общего порядка № 3, пункт 1.

³³ См. Замечание общего порядка № 3, пункт 2.

23. Из всех рассматриваемых положений следует, что Пакт не разрешает принимать никаких регрессивных мер, касающихся права на труд, и в частности увольнения, равно как и других перечисленных в нем прав. В том случае, если то или иное государство-участник сознательно принимает какую-либо регрессивную меру, оно должно представить доказательство того, что это было сделано после изучения всех других возможных решений и после проверки того, что такая мера является полностью оправданной с учетом всей совокупности предусмотренных в Пакте прав и всех имеющихся ресурсов³⁴.

24. Право на труд, как и все другие права человека, налагает на государства-участники три категории или уровня обязательств: обязательства, касающиеся *уважения, защиты и осуществления*. Последнее обязательство охватывает обязательство содействовать осуществлению и поощрять его. Обязательство уважать право на труд требует, чтобы государство воздерживалось от действий, которые прямо или косвенно препятствуют осуществлению этого права, тогда как обязательство осуществлять право на труд предусматривает принятие государством надлежащих законодательных, административных, бюджетных, судебных, поощрительных и других мер с целью обеспечения полного осуществления этого права.

25. Обязательство уважать право на труд требует, чтобы государства-участники избегали принятия мер, которые могут помешать или воспрепятствовать его осуществлению. Обязательство, касающееся защиты, ставит защиту и поощрение занятости в центр национальной политики и требует, чтобы государства-участники принимали меры, препятствующие вмешательству третьих сторон в осуществление этого права. Обязательство содействовать осуществлению права на труд требует, чтобы государства принимали конкретные меры, позволяющие индивидуумам и общинам пользоваться правом на труд, и помогали им в этом. Наконец, государства-участники обязаны обеспечить осуществление права на труд. В целом, они обязаны обеспечивать осуществление того или иного провозглашенного в Пакте права в тех случаях, когда то или иное лицо или группа лиц в силу не зависящих от них причин не в состоянии осуществлять это право с помощью имеющихся в их распоряжении средств. [Вместе с тем сфера охвата данного обязательства всегда определяется соответствующей формулировкой Пакта.]

³⁴ См. Замечание общего порядка № 3, пункт 9.

Конкретные правовые обязательства

26. На государства возложено, в частности, обязательство *уважать* право на труд, в частности путем отказа от принятия мер, которые могут исключать или ограничивать равный доступ всех лиц к достойному труду, и в особенности лиц, находящихся в уязвимом или маргинальном положении, в число которых входят лица, содержащиеся под стражей (в этом случае труд должен осуществляться на добровольной основе), представители меньшинств и трудящиеся-мигранты. Государства-участники связаны, в частности, обязательством уважать право женщин и молодых лиц на получение доступа к достойной работе, из которого вытекает обязательство в отношении принятия мер по борьбе с дискриминацией или неравенством в плане доступа и возможностей.

Обязательство уважать право на труд включает в себя обязанность государств запрещать принудительный или обязательный труд и обеспечивать уважение этого права негосударственными субъектами.

27. Касясь обязательств, возложенных на государства-участники в связи с трудом детей, который регулируется защитными положениями статьи 10 Пакта, Комитет ссылается на пункт 55 Замечания общего порядка № 13 о праве на образование, в котором он заявил, что "государства-участники обязаны обеспечивать независимость общин и семей от детского труда. Комитет особенно подчеркивает важность образования в ликвидации детского труда, а также обязательства, изложенные в пункте 2 статьи 7 Конвенции № 182 1999 года о наихудших формах детского труда³⁵. Кроме того, учитывая пункт 2 статьи 2, государства-участники обязаны устранить гендерные и иные стереотипы, затрудняющие доступ к образованию для девочек и других уязвимых групп".

28. Обязательство *защищать* право на труд охватывает, среди прочего, обязанности государства принимать законодательство или другие меры, направленные на обеспечение равного доступа к труду, следить за тем, чтобы меры по приватизации не оказывали негативного воздействия на занятость и чтобы общая экономическая ситуация в стране и в конкретных регионах не отражалась на наличии, доступности, приемлемости и качестве труда. С другой стороны, обязательство по защите включает в себя разработку государством планов по обеспечению профессионально-технической подготовки

³⁵ В соответствии с пунктом 2 статьи 7 "каждое государство-член, принимая во внимание важность образования в деле искоренения детского труда, принимает в установленные сроки меры, направленные на: [...] с) предоставление всем детям, освобожденным от наихудших форм детского труда, доступа к бесплатному базовому образованию, а также, по мере возможности и необходимости, к профессионально-технической подготовке" (Конвенция № 182 МОТ о наихудших формах детского труда, 1999 год).

и образования, способствующих трудоустройству, и содействие осуществлению стратегий по борьбе с безработицей³⁶.

[Наконец, конкретные меры, принятые с целью повышения гибкости рынков труда, не должны приводить к снижению качества труда и уменьшению социальной защиты трудящегося.]

29. Обязательство осуществлять право на труд требует, чтобы государства-участники, в частности, отводили ему видное (центральное) место в политической и правовой национальной системе (желательно посредством принятия законодательных положений) и

³⁶ См. Конвенцию № 88 об организации службы занятости 1948 года: обязательство государства-участника содержать или обеспечивать содержание бесплатной государственной службы занятости (а также Конвенцию № 2 о безработице 1919 года, в которой отражена та же идея). Статья 1: 1. Каждый Член Международной Организации Труда, для которого настоящая Конвенция находится в силе, содержит или обеспечивает содержание бесплатной государственной службы занятости.

2. Основной обязанностью службы занятости является обеспечение - если нужно, в сотрудничестве с другими заинтересованными общественными и частными учреждениями - наилучшей возможной организации рынка занятости в качестве неотъемлемой части национальной программы достижения и поддержания полной занятости и развития и использования производительных сил.

Статья 2: Служба занятости состоит из национальной системы бюро по найму, работающей под руководством государственной власти.

См. также Конвенцию МОТ № 168 о содействии занятости и защите от безработицы 1988 года, в которой закреплено обязательство по защите и созданию государством-участником системы компенсации безработицы: "Отмечая, что в Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения положения, касающиеся пособий по безработице, устанавливают уровень защиты, который в настоящее время превзойден в большинстве систем компенсации, существующих в промышленно развитых странах, и что в отличие от норм по другим пособиям эти нормы не заменены более высокими, но что нормы, заложенные в основу вышеуказанной Конвенции, по-прежнему могут являться перспективной целью для ряда развивающихся стран, свободных создать систему компенсации по безработице, признавая, что политика, ведущая к стабильному, устойчивому и безинфляционному экономическому росту и к гибкому реагированию на изменения, а также к созданию и стимулированию всех форм продуктивной и свободно избранной занятости, включая мелкие предприятия, кооперативы, занятость не по найму и местные инициативы по созданию занятости, даже посредством перераспределения ресурсов, в настоящее время направляемых на финансирование деятельности, связанной исключительно с оказанием содействия в пользу деятельности, способствующей созданию занятости, особенно в области профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и профессиональной реабилитации, обеспечивает самую надежную защиту от отрицательных последствий вынужденной безработицы, но что тем не менее вынужденная безработица существует и поэтому важно обеспечить, чтобы системы социального обеспечения оказывали содействие в создании занятости и оказывали экономическую поддержку тем, кто является по не зависящим от них причинам безработными".

разработали национальную политику в отношении права на труд, предусматривающую подробный план по осуществлению данного права. [Государствам надлежит разрабатывать программы профессионально-технической подготовки, предназначенные прежде всего для молодежи, но также направленные на повышение профессиональной квалификации трудящихся, на углубление их знаний и повышение компетентности благодаря процессу непрерывного образования, а также следить за надлежащим осуществлением таких программ³⁷.]

³⁷ См. Конвенцию МОТ № 140 об оплачиваемых учебных отпусках 1974 года, и в частности ее статью 3: *"Эта политика направлена на то, чтобы содействовать, в случае необходимости, на различных условиях: а) приобретению, улучшению и адаптации профессиональных и функциональных навыков, а также расширению возможностей занятости и гарантии сохранения работы в условиях научно-технического прогресса и экономических и структурных изменений; б) компетентному и активному участию трудящихся и их представителей в жизни предприятия и общества; в) развитию человеческого достоинства, социальному и культурному росту трудящихся; д) в целом, развитию соответствующего постоянного процесса образования и подготовки, помогающих трудящимся приспособиться к современным требованиям."*

См. Конвенцию МОТ № 142 о профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов, и в частности ее статью 1: *"1. Каждый член Организации принимает и развивает всесторонние и скоординированные политику и программы профессиональной ориентации и профессиональной подготовки, тесно связанные с занятостью, в частности через государственные службы занятости. 2. Эти политика и программы должным образом учитывают: а) потребности, возможности и проблемы занятости как на региональном, так и на национальном уровне; б) стадию и уровень экономического, социального и культурного развития; в) взаимосвязь между развитием людских ресурсов и другими экономическими, социальными и культурными целями. 3. Эти политика и программы осуществляются при помощи методов, соответствующих национальным условиям. 4. Эти политика и программы предназначены для повышения способности отдельного лица сознавать и, индивидуально или коллективно, оказывать влияние на производственную и социальную среду. 5. Эти политика и программы стимулируют и позволяют всем лицам, на основе равенства и без какой-либо дискриминации, развивать и применять свои способности к труду в своих собственных интересах и в соответствии со своими стремлениями, учитывая потребности общества."*

Статья 2: "В вышеуказанных целях каждый Член Организации разрабатывает и совершенствует открытые, гибкие и дополняющие друг друга системы общего и профессионально-технического образования, школьной и профессиональной ориентации и профессиональной подготовки, независимо от того, осуществляется ли эта деятельность в системе формального образования или вне ее."

Статья 3: "Каждый Член Организации постепенно расширяет свои системы профессиональной ориентации и системы постоянной информации относительно занятости, с целью обеспечения того, чтобы всесторонняя информация и наиболее широкая ориентация являлись доступными детям, молодым людям и взрослым, включая соответствующие программы для лиц с физическими и умственными недостатками. 2. Такие информация и ориентация охватывают выбор профессии, профессиональную подготовку и связанные с ней возможности образования, положение и перспективы в области занятости, перспективы продвижения по работе, условия труда, безопасность и гигиену труда, а также другие аспекты трудовой жизни в различных областях экономической, социальной и культурной деятельности и на все уровнях ответственности. 3. Эта информация и ориентация дополняется информацией по общим аспектам коллективных соглашений и прав и обязанностей всех заинтересованных сторон в соответствии с трудовым законодательством; эта информация предоставляется в соответствии с национальным законодательством и практикой, учитывая соответствующие функции и задачи заинтересованных организаций трудящихся и предпринимателей."

Наконец, осуществление права на труд требует разработки и осуществления государством-участником политики в области занятости, направленной на "стимулирование экономического роста и развития, повышение уровня жизни, удовлетворение потребности в рабочей силе и ликвидацию безработицы и неполной занятости"³⁸.

30. Обязательство *содействовать* осуществлению права на труд требует, чтобы государства принимали конкретные меры, позволяющие индивидуумам пользоваться правом на труд, и содействовали им в этом. Государствам-участникам также надлежит обеспечивать осуществление того или иного провозглашенного в Пакте права в тех случаях, когда то или иное лицо или группа лиц в силу не зависящих от них причин не в состоянии осуществлять данное право с помощью имеющихся в их распоряжении средств.

Обязательство поощрять право на труд требует принятия государством мер, направленных на обеспечение, сохранение или восстановление права населения на труд. Именно с этой целью государствам надлежит принимать эффективные меры по увеличению средств, выделяемых на цели снижения уровня безработицы, затрагивающие, в частности, женщин, лиц, находящихся в неблагоприятном положении, и маргинальные группы.

³⁸ См. Конвенцию МОТ № 122 о политике в области занятости 1964 года, статья 1.1:
"1. В целях стимулирования экономического роста и развития, повышения уровня жизни, удовлетворения потребностей в рабочей силе и ликвидации безработицы и неполной занятости каждый Член Организации провозглашает и осуществляет в качестве главной цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости.
2. Эта политика имеет целью обеспечение того, чтобы:
а) имелась работа для всех, кто готов приступить к работе и ищет работу;
б) такая работа была как можно более продуктивной;
в) существовала свобода выбора занятости и самые широкие возможности для каждого трудящегося получить подготовку и использовать свои навыки и способности для выполнения работы, к которой он пригоден, независимо от расы, цвета кожи, пола, религии, политических взглядов, иностранного происхождения или социального происхождения.
3. Эта политика учитывает надлежащим образом стадию и уровень экономического развития и взаимную связь между целями в области занятости и другими экономическими и социальными целями, и она осуществляется с помощью методов, соответствующих национальным условиям и практике".

[Кроме того, Комитет подчеркивает необходимость создания механизма компенсации в случае потери работы, а также обязательство, касающееся принятия необходимых мер, позволяющих создать службы занятости (государственные или частные) на национальном и местном уровнях³⁹.]

Международные обязательства

31. [Глобализация как экономическое явление сама по себе не является негативной. Тем не менее Комитет напоминает о необходимости принятия государствами-участниками дополнительных надлежащих мер с целью уменьшения негативных последствий глобализации, касающихся, в частности, права на труд наиболее уязвимых групп⁴⁰.]

32. В своем Замечании общего порядка № 3 Комитет обратил внимание на обязательство всех государств-участников принимать меры, как самостоятельно, так и благодаря международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и социальной областях, направленные на постепенное обеспечение полного осуществления признанных в Пакте прав, в том числе права на труд.

Согласно статье 56 Устава Организации Объединенных Наций и соответствующим положениям Пакта (пункт 1 статьи 2 и статьи 6, 22 и 23) государствам-участникам следует признать основополагающую роль международного сотрудничества и выполнять свое обязательство по принятию - как совместно с другими, так и индивидуально - мер по обеспечению полного осуществления права на труд. Государствам-участникам надлежит обеспечить, в том числе, при необходимости, путем заключения международных соглашений, чтобы право на труд, провозглашенное в статье 6, а также в статье 7, в частности в рамках мультинациональных компаний и труда на конвейере, являлось объектом надлежащего внимания [и рассмотреть возможность разработки с этой целью новых международных правовых договоров].

33. Для выполнения международных обязательств, возлагаемых на них в соответствии со статьей 6, государствам-участникам надлежит уважать осуществление права на труд в других странах и препятствовать нарушению этого права в других странах любыми

³⁹ См. Конвенцию № 88 МОТ об организации службы занятости 1948 года.

⁴⁰ См. "Глобализация и экономические, социальные и культурные права", заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, май 1998 года, документ ООН Е/С.12/1998/SR.50. Следует ли сохранять эту сноску в окончательном тексте?

третьими сторонами [если они располагают возможностями оказывать влияние на такие стороны путем использования юридических и политических средств, не противоречащих Уставу Организации Объединенных Наций и применимому международному праву]. В ходе проведения переговоров с финансовыми учреждениями государствам-участникам следует обеспечивать защиту права на труд своего населения. Аналогичным образом, государствам-участникам, являющимся членами международных финансовых учреждений, в частности Международного валютного фонда, Всемирного банка и региональных банков развития, следует уделять повышенное внимание защите права на труд и скорректировать с этой целью политику и соглашения в сфере кредитования (планы в области структурной перестройки), а также меры на международном уровне, принятые этими учреждениями.

Комитет подчеркивает, что минимальные обязательства, связанные с программами структурной перестройки, предполагают, что выбранные стратегии, программы и политика не должны оказывать диспропорциональное воздействие и иметь негативные последствия для уязвимых групп населения, и в частности женщин и молодежи.

Основополагающие обязательства

34. Некоторые меры, которые надлежит принять на этих различных уровнях обязательств государств-участников, носят безотлагательный характер, тогда как другие являются долгосрочными мерами, направленными на постепенное обеспечение полного осуществления права на труд.

35. В своем Замечании общего порядка № 3 Комитет подтверждает, что государства-участники несут минимальное основополагающее обязательство обеспечить соблюдение как минимум существа каждого из прав, провозглашенных в Пакте, включая право на труд. В контексте статьи 6 это "минимальное основополагающее обязательство" включает обязательство обеспечить недискриминацию и равную защиту занятости.

Дискриминация в сфере занятости охватывает широкий спектр нарушений, затрагивающих все этапы жизни, от начального образования до пенсии. Любая дискриминация может оказывать ощутимое воздействие на профессиональное положение индивидуумов и групп лиц.

Поэтому Комитет считает, что государство-участник несет следующее минимальное основополагающее обязательство:

- а) гарантировать право на доступ без дискриминации к труду, в частности для уязвимых или маргинальных групп, с тем чтобы они имели возможность зарабатывать средства для достойного существования;
- б) избегать любые меры [и в частности, произвольные меры], приводящие к усилению дискриминации и усугублению неравного обращения в частном и государственном секторах или к ослаблению механизмов по защите уязвимых лиц;
- с) принять и осуществлять на национальном уровне стратегию и план действий в сфере занятости, учитывающие обеспокоенности всех трудящихся; такие стратегия и план действий должны периодически рассматриваться и обновляться на транспарентной основе с обеспечением участия заинтересованных сторон (включая профсоюзы); они должны предусматривать методы (показатели...), позволяющие производить оценку достигнутого прогресса; в ходе осуществления стратегии и плана действий особое внимание должно уделяться всем уязвимым и маргинальным группам, и это соображение должно быть учтено в их содержании.

IV. Обязательства субъектов, не являющихся государствами-участниками

36. Лишь государства являются участниками Пакта, и поэтому только они должны отчитываться о том, каким образом они соблюдают его положения, но вместе с тем все члены общества - индивидуумы, семьи, местные общины, неправительственные организации, организации гражданского общества и частного сектора - несут обязательства по осуществлению права на труд. Государство должно обеспечивать условия, способствующие выполнению этих обязательств.

Хотя частные предприятия, будь то национальные или транснациональные, не связаны положениями Пакта, они играют особую (основополагающую или возрастающую) роль в сфере создания рабочих мест, осуществления стратегии в области трудоустройства, увольнений и недискриминационного доступа к рынку труда. Они должны осуществлять свою деятельность в рамках определенного кодекса поведения или свода этических норм, содействующего уважению права на труд и разработанного на основе общего согласия с правительством и гражданским обществом.

Эти кодексы поведения или своды этических норм должны признавать нормы в области права на труд, разработанные МОТ, и преследовать цель осознания руководителями предприятий своей роли и ответственности в деле содействия осуществлению права на труд.

37. Роль, возложенная на органы и программы Организации Объединенных Наций, и в частности центральное место Организации Объединенных Наций в деле защиты и осуществления права на труд на международном, региональном и национальном уровнях, приобретает особое значение. В процессе разработки и реализации своих национальных стратегий, касающихся осуществления права на труд, государства-участники могут пользоваться технической помощью Международной организации труда и осуществлять с ней сотрудничество. Аналогичным образом, в процессе подготовки своих докладов государствам-участникам следует использовать исчерпывающую информацию, в частности статистические данные и консультативные услуги, которые могут быть предоставлены МОТ, как для сбора и проверки данных, так и для определения показателей и критериев.

Согласно статьям 22 и 23 Пакта, МОТ и другим специализированным учреждениям ООН (ПРООН, ВОЗ, ЮНИСЕФ, Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития), Всемирному банку, региональным банкам развития, Международному валютному фонду (МВФ), ВТО и другим компетентным органам системы Организации Объединенных Наций следует осуществлять эффективное сотрудничество с государствами-участниками в целях содействия осуществлению права на труд на национальном уровне при условии уважения мандата, возложенного на каждый из этих органов.

В частности, международным финансовым учреждениям, и прежде всего Международному валютному фонду и Всемирному банку, следует уделять повышенное внимание вопросу защиты права на труд в своей политике займов и в своих соглашениях о кредитах. В соответствии с пунктом 9 принятого Комитетом Замечания общего порядка № 2 следует следить за тем, чтобы в рамках всех программ структурной перестройки обеспечивалась защита права на труд.

При рассмотрении докладов государств-участников Комитет будет рассматривать вопрос о последствиях помощи, предоставляемой субъектами, не являющимися государствами-участниками, для имеющейся у государств возможности выполнять свои

обязательства в соответствии со статьей 6. Избрание специализированными учреждениями, программами и органами Организации Объединенных Наций подхода, основанного на уважении прав человека, в значительной мере способствовало бы осуществлению права на труд.

38. Профсоюзы [в соответствии со статьей 8 Пакта] играют ключевую роль в обеспечении уважения права на труд на местном и национальном уровнях и в содействии выполнения государствами своих обязательств, вытекающих из статьи 6. Профсоюзы играют важнейшую роль, которая должна быть оценена Комитетом в ходе рассмотрения докладов государств-участников.

V. Невыполнение обязательств (нарушения)

39. В случае государства-участника, не выполняющего обязательств, вытекающих из статьи 6, следует проводить различие между неспособностью и отсутствием воли. Этот подход определяется положениями пункта 1 статьи 6, в котором закреплено право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и положениями пункта 1 статьи 2 Пакта, в котором каждому государству-участнику предписывается принимать необходимые меры "в максимальных пределах имеющихся ресурсов". Обязательства государств-участников следует рассматривать в свете этих двух статей. Таким образом, государство, которое не демонстрирует волю использовать максимум имеющихся ресурсов для осуществления права на труд, будет нарушать обязательства, возложенные на него в соответствии со статьей 6. Вместе с тем нехватка ресурсов может оправдывать частичное выполнение положений статьи 6 в том случае, если государство продемонстрирует, что оно использовало в максимальных пределах имеющиеся ресурсы для выполнения своего обязательства.

Нарушения права на труд могут быть обусловлены прямыми действиями государства или контролируемого государством субъекта или неадекватностью мер, принятых с целью поощрения занятости. Следовательно, в число нарушений, допущенных в результате *совершения действий*, входят: официальная отмена или приостановление действия законодательства, которое необходимо для постоянного осуществления права на труд; лишение отдельных лиц или групп лиц доступа к труду, независимо от того, основывается ли такая дискриминация на законодательстве или осуществляется в преддверии принятия соответствующего законодательства; принятие законодательных мер или стратегий, которые явно противоречат уже существующим

правовым обязательствам, касающимся права на труд, и тот факт, что государство не регламентирует деятельность частных лиц или групп лиц с целью воспрепятствовать ущемлению ими права на труд других лиц.

Невыполнение обязательства, касающегося уважения

40. Действия, стратегии или законы государств, которые могут противоречить нормам, закрепленным в статье 6 Пакта, и приводить к ущемлению права на труд, могут влечь за собой невыполнение обязательства, касающегося уважения. В частности, любая дискриминация, касающаяся доступа к рынку труда, а также к средствам и возможностям, позволяющим получить работу, будь то дискриминация по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, возраста, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, состояния, рождения или любого другого положения, осуществляемая с целью воспрепятствовать равноправному пользованию или осуществлению экономических, социальных и культурных прав или ограничить их, является нарушением Пакта. Запрет, фигурирующий в пункте 2 статьи 2 Пакта, не требует постепенного осуществления и не зависит от наличия ресурсов; это положение прямо и безоговорочно касается всех аспектов права на труд и охватывает все признаки, по которым международное право запрещает проводить любую дискриминацию.

Неучет государством юридических обязательств, которые оно должно соблюдать в связи с осуществлением права на труд, при заключении двусторонних или многосторонних соглашений с другими государствами, международными организациями или другими образованиями, такими, как мультинациональные образования, представляет собой невыполнение его обязательств.

41. Проведение государством политики, предусматривающей принятие регрессивных мер в сфере занятости, может представлять собой невыполнение положений статьи 6 и являться ущемлением права на труд, равно как и ограничение или лишение доступа к труду определенных лиц или групп лиц, независимо от того, основывается ли такая дискриминация на существующем законодательстве или проводится в преддверии принятия нового законодательства, приостановление действия законодательства, обеспечивающего осуществление права на труд, или принятие законов или стратегий, явно противоречащих юридическим обязательствам, уже существующим на национальном или международном уровнях и касающимся права на труд (например, введение системы принудительного труда или отмена законодательства, защищающего работающих по найму лиц от произвольных увольнений).

Невыполнение обязательства, касающегося защиты

42. В ситуациях, когда государство не принимает всех необходимых мер по защите подпадающих под его юрисдикцию лиц от нарушений права на труд, совершаемых третьими сторонами, имеет место невыполнение обязательства, касающегося защиты. О таком невыполнении можно вести речь в ряде случаев бездействия, например, таких, как непринятие положений, регламентирующих деятельность частных лиц, групп или компаний с целью воспрепятствовать нарушению ими права на труд третьих лиц; необеспечение защиты трудящихся и непринятие мер по организации системы профессионально-технической подготовки.

Невыполнение обязательства, касающегося осуществления

43. Государство-участник не выполняет обязательство, касающееся осуществления права на труд, когда оно не принимает всех необходимых мер, для того чтобы гарантировать осуществление этого права. Это имеет место, например, в тех случаях, когда государство не принимает или не осуществляет национальную политику в сфере занятости, направленную на обеспечение каждому человеку осуществления этого права; выделяет недостаточно средств на цели создания новых рабочих мест или нерационально распределяет государственные ресурсы, вследствие чего некоторые лица или группы лиц оказываются лишенными доступа к труду, в частности уязвимые или маргинальные группы населения; не контролирует осуществление права на труд на национальном уровне, что можно было бы делать, например, путем определения критериев и показателей, позволяющих оценивать, осуществляется ли право на труд.

Показатели и критерии, касающиеся права на труд

44. Можно ли определить в рамках национальной стратегии в области занятости показатели и критерии, касающиеся осуществления права на труд? Такие показатели необходимо определить, для того чтобы иметь возможность контролировать на национальном уровне то, каким образом государство выполняет свои обязательства в соответствии со статьей 6, с учетом международных показателей, разработанных МОТ (уровень безработицы и полная занятость, соотношение между лицами, работающими в формальном и неформальном секторах...). МОТ разработала ряд критериев, которые

следует учитывать при работе со статистическими данными, касающимися труда⁴¹, и которые могут быть полезными при разработке национального плана в сфере занятости.

VI. Рекомендации государствам-участникам

45. Разумеется, наиболее целесообразные меры, которые необходимо принять для осуществления права на труд, могут сильно варьироваться в зависимости от конкретного государства-участника. Каждое государство располагает определенной свободой⁴² при выборе своих методов, однако в Пакте содержатся четкие положения о том, что каждое государство-участник принимает все необходимые меры для обеспечения того, чтобы каждый человек был защищен от безработицы и неустойчивого положения в сфере

⁴¹ См. Конвенцию МОТ № 160 о статистике труда 1985 года. См., в частности, статьи 1 и 2:

"Каждый член Организации, ратифицирующий настоящую Конвенцию, обязуется регулярно собирать, обрабатывать и публиковать основные статистические данные о труде, которые в соответствии с его возможностями будут постепенно расширяться, с тем чтобы охватывать следующие разделы:

- a) экономически активное население, занятость, безработица, где таковая существует, и, по возможности, видимая неполная занятость;*
- b) структура и распределение экономически активного населения для целей подробного анализа и в качестве базисных данных;*
- c) средние заработки и средняя продолжительность рабочего времени (фактически отработанное или оплаченное рабочее время) и, когда это целесообразно, повременные ставки заработной платы и нормальная продолжительность рабочего времени;*
- d) структура и распределение заработной платы;*
- e) стоимость рабочей силы;*
- f) индексы цен на потребительские товары;*
- g) расходы на ведение домашних хозяйств или, если необходимо, расходы семей и, по возможности, доходы от ведения домашних хозяйств, или, если необходимо, доходы семей;*
- h) производственный травматизм и, по мере возможности, профессиональные заболевания;*
- i) трудовые конфликты.*

Статья 2: При разработке или пересмотре понятий, определений и методологии, используемых при сборе, обработке и публикации статистических данных, предусмотренных настоящей Конвенцией, государства-члены учитывают самые последние нормы и руководящие принципы, установленные под эгидой Международной организации труда".

⁴² или: маржей дискреционной оценки при принятии решений о том, какие меры в наибольшей степени соответствуют существующему в государстве положению.

занятости и как можно скорее мог пользоваться правом на труд. Из этого вытекает необходимость разработки на национальном уровне стратегии, направленной на обеспечение осуществления права на труд всеми лицами, т.е. цель обеспечения полной занятости для всех, при этом цели такой стратегии должны быть определены с учетом принципов, касающихся прав человека, а также необходимость разработки политики, показателей и критериев, позволяющих определить степень осуществления права на труд. Такая национальная стратегия требует также определения размера средств, которыми располагает государство для достижения поставленных целей, а также способа использования этих средств, позволяющего обеспечить наилучшее соотношение между затратами и результативностью.

46. После определения соответствующих показателей, государствам-участникам рекомендуется определить на национальном уровне критерии, связанные с каждым показателем. В ходе рассмотрения периодического доклада Комитет будет производить своеобразное совместное исследование с государством-участником, т.е. Комитет и соответствующее государство-участник будут совместно рассматривать национальные показатели и критерии, лежащие в основе целей, которые необходимо достичь в ходе периода, охватываемого в следующем докладе. При этом на протяжении пяти последующих лет государство-участник сможет использовать эти национальные критерии для осуществления более полного контроля за применением статьи 6. Затем, в ходе рассмотрения последующего доклада, государство-участник и Комитет определяют, были ли соблюдены установленные критерии и в силу каких причин могли возникнуть те или иные трудности.

47. При разработке и осуществлении национальной стратегии и плана действий в сфере занятости следует прежде всего соблюдать принципы недискриминации и участия населения. В частности, необходимо обеспечить, чтобы любая политика, программа или стратегия, направленная на выполнение государством обязательств, предусмотренных статьей 6, учитывала право индивидуумов и групп лиц на участие в процессе принятия решений, касающихся перспектив развития. Поощрение труда неизбежно предполагает реальное объединение общин и, в частности, участие ассоциаций по защите трудящихся и профсоюзов в определении приоритетов, принятии решений, планировании, осуществлении и оценке стратегии, направленной на улучшение положения в сфере занятости. Создание эффективных служб по содействию трудоустройству возможно лишь в том случае, когда государство обеспечивает для этой цели участие населения.

48. При разработке и применении национальных стратегий, касающихся права на труд, необходимо всецело учитывать принципы ответственности, транспарентности, участия населения, децентрализации, эффективности законодательной власти и независимости

судебной власти. Благое управление является необходимым условием для осуществления всех прав человека, а также, в частности, для ликвидации нищеты и обеспечения удовлетворительного уровня жизни, позволяющего достичь развития всех людей. Для создания условий, способствующих осуществлению права на труд, необходимо, чтобы государства-участники приняли надлежащие меры для осознания представителями частного и государственного секторов важности реализации права на труд в осуществляемой ими деятельности.

Осуществление такой стратегии должно улучшить координацию между министерствами и региональными и местными органами власти и обеспечить соответствие стратегий и связанных с ними административных решений обязательствам, вытекающим из статьи 6 Пакта.

49. Вышеупомянутая стратегия должна прежде всего учитывать необходимость предотвращения дискриминации в сфере доступа к труду. Она должна предусматривать гарантии неограниченного и равноправного доступа к экономическим ресурсам и профессионально-технической подготовке, в частности для женщин, лиц, находящихся в тяжелом социальном положении, а также уязвимых или маргинальных групп населения; меры, направленные на уважение и защиту независимого труда и труда, вознаграждение за который обеспечивает достойное существование для наемных трудящихся и их семей⁴³ (согласно положениям пункта а) ii) статьи 7 Пакта).

50. Для реализации вышеупомянутых национальных стратегий государствам следует определить критерии для осуществления контроля на национальном и международном уровнях. [В этой связи им следует рассмотреть возможность принятия законодательства, которое являлось бы основным инструментом осуществления их национальной стратегии, касающейся права на труд. Это законодательство должно предусматривать создание национальных механизмов по контролю за осуществлением национальной стратегии и плана действий, касающихся права на труд. В нем должны содержаться положения, касающиеся конкретных целей и сроков их достижения; средств, позволяющих обеспечить соблюдение критериев, определенных в национальном плане; сотрудничества, которое необходимо осуществлять с гражданским обществом, включая экспертов по вопросам труда, с представителями частного сектора и с международными организациями; в законодательстве должна быть также оговорена ответственность соответствующих государственных органов за осуществление национальной стратегии и плана действий, и оно должно содержать положения, касающиеся процедур возможного обжалования. При оценке прогресса, достигнутого в деле осуществления права на труд,

⁴³ См. Замечание общего порядка № 12, пункт 26.

государствам-участникам надлежит также определять факторы и трудности, сдерживающие выполнение их обязательств. Государствам-участникам необходимо обеспечить активное участие организаций гражданского общества в разработке этих критериев и законодательства.]

51. Компетентным программам и органам Организации Объединенных Наций следует, при поступлении соответствующих просьб, оказывать содействие в разработке законодательства и рассмотрении законов, касающихся конкретных вопросов. Например, МОТ располагает большим опытом и знаниями, касающимися трудового законодательства (ЮНИСЕФ имеет аналогичный опыт в вопросах законодательства, касающегося труда детей⁴⁴).

Наблюдение

52. Государствам-участникам следует разработать и обеспечить функционирование механизмов, позволяющих контролировать достигнутый прогресс в деле осуществления права каждого человека на труд, который он свободно выбрал или на который он свободно согласился, определять факторы и трудности, препятствующие выполнению их обязательств, и содействовать принятию корректирующих мер законодательного и административного характера, в частности мер, направленных на выполнение обязательств, вытекающих из пункта 1 статьи 2 и статьи 23 Пакта.

Средства правовой защиты и ответственность

53. Любое лицо или группа лиц, ставшая жертвой нарушения права на труд, должна иметь доступ к эффективным судебным или другим средствам правовой защиты как на национальном, так и на международном уровне. Жертвы должны также иметь возможность пользоваться своим правом на возмещение. На национальном уровне основную роль в защите права на труд должны играть профсоюзы и комиссии по правам человека. Все жертвы таких нарушений имеют право на адекватное возмещение - возмещение причиненного ущерба, компенсацию, выигрыш дела или гарантию неповторения.

54. Включение во внутригосударственную правовую систему международных договоров, закрепляющих право на труд, и в частности соответствующих конвенций МОТ, должно усилить эффективность мер, принятых с целью гарантировать право на труд, и такое включение следует активно поощрять. Оно позволяет судам принимать решения по фактам нарушений права на труд, в частности в случае отсутствия в

⁴⁴ См. Замечание общего порядка № 13 о праве на образование.

национальном законодательстве соответствующих положений. Включение во внутригосударственную правовую систему международных договоров, признающих право на труд, или признание их применимости может значительно повысить степень эффективности корректирующих мер и должно поощряться во всех случаях. Благодаря этому суды имели бы возможность рассматривать нарушения основного содержания права на труд, непосредственно ссылаясь на обязательства, вытекающие из Пакта.

55. Судьям и другим работникам судебных органов рекомендуется при осуществлении своих функций уделять повышенное внимание нарушениям права на труд.

56. Государствам-участникам следует уважать и защищать деятельность правозащитников и других членов гражданского общества, в частности профсоюзов, охраняемых статьей 8 Пакта, которые содействуют уязвимым группам в осуществлении их права на труд.
