



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/C.12/GC/18
6 February 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ
И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ

Тридцать пятая сессия

Женева, 7-25 ноября 2005 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

ПРАВО НА ТРУД

**Замечание общего порядка № 18,
принятое 24 ноября 2005 года**

**Статья 6 Международного пакта об экономических, социальных
и культурных правах**

I. ВВЕДЕНИЕ И ОСНОВНЫЕ ПОСЫЛКИ

1. Основополагающее право, каковым является право на труд, признано в целом ряде международно-правовых актов. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), в частности его статья 6, раскрывает это право полнее, чем любой другой международный договор. Право на труд имеет важнейшее значение для осуществления других прав человека и является неотделимым и неотъемлемым компонентом человеческого достоинства. Каждый человек вправе иметь такую возможность трудиться, которая позволяет ему вести достойный образ жизни. Право на труд обеспечивает выживание индивида и его семьи и одновременно содействует развитию и признанию индивида в рамках общества¹, при условии, что вид трудовой деятельности был выбран свободно или на него было дано свободное согласие.

2. МПЭСКП провозглашает право на труд в общем плане в статье 6 и подробно раскрывает индивидуальный аспект права на труд в статье 7, где признается право каждого человека на справедливые и благоприятные условия труда, в частности право на условия работы, отвечающие требованиям безопасности. Коллективный аспект права на труд рассматривается в статье 8, где закрепляются право каждого человека создавать профессиональные союзы и вступать в таковые по его выбору, а также право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно. В процессе подготовки текста статьи 6 Пакта Комиссия по правам человека подтвердила необходимость признания права на труд в широком смысле посредством закрепления точных правовых обязательств, а не простого философского постулата². 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 государства-участники признают, что меры, которые должны быть приняты "в целях полного осуществления этого права, 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 Устава Организации Объединенных Наций. Суть этих целей также отражена в пункте 1 статьи 23 Всеобщей декларации прав человека. После принятия Генеральной Ассамблеей Пакта в 1966 году право на труд было признано в целом ряде международных и региональных договоров по

правам человека. На международном уровне право на труд упоминается в пункте 3 а) статьи 8 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП); в пункте i) пункта е) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; в пункте 1 а) статьи 11 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; в статье 32 Конвенции о правах ребенка и в статьях 11, 25, 26 40, 52 и 54 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. В ряде региональных договоров право на труд признается в его общем смысле, в частности в Европейской социальной хартии 1961 года и Пересмотренной европейской социальной хартии 1996 года (статья 1, часть II), в Африканской хартии прав человека и народов (статья 15) и в Дополнительном протоколе к Американской конвенции в области экономических, социальных и культурных прав (статья 6), где закрепляется принцип, согласно которому уважение права на труд налагает на государства-участники обязательство принимать меры, направленные на обеспечение полной занятости. Кроме того, право на труд было провозглашено Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в Декларации социального прогресса и развития, текст которой содержится в ее резолюции 2542 (XXIV) от 11 декабря 1969 года (статья 6).

4. Право на труд, гарантируемое в МПЭСКП, закрепляет обязательство государств-участников обеспечивать их гражданам право на труд, который они свободно выбирают или на который они свободно соглашаются, включая право не подвергаться необоснованным увольнениям. Это определение подчеркивает тот факт, что уважение человека и его достоинства выражается в свободе человека в плане выбора вида трудовой деятельности, а также указывает на важное значение труда для развития личности и для ее социальной и экономической интеграции. В Конвенции № 122 Международной организации труда о политике в области занятости (1964 года) речь идет о "полной продуктивной и свободно избранной занятости", причем обязательство государств-участников создавать условия для полной занятости увязывается с обязательством обеспечивать отсутствие принудительного труда. 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 трудно достижимой целью. Комитет признает существование структурных и иных препятствий, обусловленных международными, не поддающимися контролю со стороны государств факторами, которые препятствуют полному осуществлению статьи 6 во многих государствах-участниках.

5. Для оказания помощи государствам-участникам в деле осуществления Пакта и выполнения обязательств по представлению докладов в настоящем Замечании общего порядка говорится о нормативном содержании статьи 6 (глава II), обязательствах

государств-участников (глава III), нарушениях (глава IV) и осуществлении на национальном уровне (глава V), а обязательства субъектов, не являющихся государствами-участниками, рассматриваются в главе VI. Настоящее Замечание общего порядка подготовлено на основе опыта, накопленного Комитетом на протяжении многих лет в процессе рассмотрения докладов государств-участников.

II. НОРМАТИВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА НА ТРУД

6. Право на труд является индивидуальным правом, которым наделен каждый человек, и одновременно представляет собой коллективное право. Оно охватывает все виды трудовой деятельности, будь то независимая трудовая деятельность или оплачиваемая работа по найму. Право на труд не следует понимать как абсолютное и безоговорочное право на получение работы. В пункте 1 статьи 6 содержится определение права на труд, а в пункте 2 перечисляются примеры обязательств, возлагаемых на государства-участников, причем этот перечень не является исчерпывающим. Он включает право каждого человека на свободное принятие решения, касающегося согласия на труд или его выбора. Это предполагает отсутствие какого бы то ни было принуждения в связи с осуществлением или выполнением того или иного вида трудовой деятельности и право доступа к системе защиты, гарантирующей каждому трудящемуся доступ к занятости. Это также предполагает право не подвергаться несправедливым увольнениям.

7. Труд, о котором говорится в пункте 6 Пакта, должен быть *достойным трудом*, т.е. трудом, обеспечивающим уважение основных прав человеческой личности, а также прав трудящихся в плане безопасности труда и его оплаты. Этот труд должен также обеспечивать получение дохода, который позволяет трудящимся содержать самих себя и свои семьи, как это подчеркивается в статье 7 Пакта. Эти основные права также включают уважение физической и нравственной неприкосновенности трудящихся при выполнении ими той или иной работы.

8. Статьи 6, 7 и 8 Пакта являются взаимозависимыми. Определение труда как достойного предполагает, что этот труд обеспечивает уважение основных прав трудящихся. Хотя статьи 7 и 8 тесно связаны со статьей 6, они станут предметом отдельных замечаний общего порядка. Соответственно, ссылки на статьи 7 и 8 будут делаться лишь в тех случаях, когда этого требует неделимость данных прав.

9. Международная организация труда определяет принудительный труд как "любую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно"³. Комитет подтверждает, что государствам-участникам необходимо отменить, запретить и

наказывать все формы принудительного труда, о которых идет речь в статье 4 Всеобщей декларации прав человека, в статье 5 Конвенции о рабстве и в статье 8 МПГПП.

10. Высокий уровень безработицы и отсутствие гарантий сохранения рабочих мест являются теми причинами, которые побуждают трудящихся искать работу в неформальном секторе экономики. Государствам-участникам надлежит принять необходимые законодательные и иные меры для максимального сокращения числа лиц, которые трудятся вне формального сектора экономики и, соответственно, не имеют никакой защиты. Эти меры должны обязать работодателей уважать трудовое законодательство и регистрировать нанятых ими лиц, с тем чтобы те имели возможность пользоваться всеми правами трудящихся, в частности правами, предусмотренными в статьях 6, 7 и 8 Пакта. Эти меры должны учитывать тот факт, что лица, работающие в неформальном секторе экономики, делают это не по своему выбору, а чаще всего в силу необходимости обеспечить свое выживание. Кроме того, национальное законодательство должно регулировать труд домашней прислуги и сельскохозяйственных рабочих должным образом, с тем чтобы эти лица пользовались такой же защитой, как и другие работающие по найму лица.

11. В статье 4 Конвенции МОТ (№ 158) о прекращении трудовых отношений (1982 года) определены законные основания для увольнения и, в частности, закрепляются требования относительно наличия законных оснований для увольнения, а также право на судебную и иную защиту в случае необоснованного увольнения.

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

а) *Наличие.* Государства-участники должны располагать специальными службами для оказания заинтересованным лицам помощи и поддержки в выявлении и нахождении имеющихся в наличии возможностей трудоустройства;

б) *Доступность.* Рынок труда должен быть открыт для каждого, на кого распространяется юрисдикция государств-участников⁴. Доступность включает три аспекта:

- і) в соответствии с пунктом 2 статьи 2 и статьей 3 Пакта запрещается любая дискриминация в отношении доступа к занятости и сохранения рабочего места по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, этических или иных убеждений, национального или социального происхождения,

общественного 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 равной основе права на труд или приводит к этому. В соответствии со статьей 2 Конвенции МОТ № 111 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". Как подчеркивалось в пункте 18 Замечания общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, многие меры, например большинство стратегий и программ искоренения дискриминации в сфере здравоохранения, могут осуществляться с минимальным объемом ресурсов путем принятия, изменения или отмены законодательства либо распространения информации. Комитет напоминает о том, что даже в периоды острой нехватки ресурсов находящиеся в неблагоприятном положении и маргинальные лица и группы должны быть защищены путем принятия сравнительно недорогостоящих целевых программ⁵;

- ii) физическая доступность является одним из аспектов доступности занятости, о чем говорится в пункте 22 Замечания общего порядка № 5 о лицах с какой-либо формой инвалидности;
- iii) доступность включает право искать, получать и распространять информацию о способах трудоустройства посредством создания информационных сетей о рынке труда на местном, региональном, национальном и международном уровнях;

с) *Доступность и качество.* Защита права на труд имеет несколько компонентов, а именно право трудящихся на справедливые и благоприятные условия труда, в частности на условия работы, отвечающие требованиям безопасности, право создавать профессиональные союзы и право свободно выбирать вид трудовой деятельности и свободно на него соглашаться.

Конкретные темы общего характера

Женщины и право на труд

13. В соответствии со статьей 3 Пакта государства-участники обязуются "обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами". Комитет подчеркивает необходимость создания всеобъемлющей системы защиты в целях борьбы с гендерной дискриминацией и для обеспечения равных возможностей и обращения с мужчинами и женщинами в связи с осуществлением их права на труд посредством гарантирования равного вознаграждения за труд равной ценности⁶. В частности, беременность не должна являться препятствием для трудоустройства и не должна служить основанием для увольнения. И наконец, следует подчеркнуть взаимосвязь между тем фактом, что женщины зачастую имеют более ограниченный доступ к образованию, чем мужчины, и тем, что некоторые культуры традиционно ограничивают возможности женщин в плане трудоустройства и профессионального роста.

Молодежь и право на труд

14. Получение первой работы открывает возможность добиться экономической самостоятельности и во многих случаях помогает избежать нищеты. В поисках первой работы молодежь, особенно молодые женщины, сталкиваются, как правило, с трудностями. Необходимо принять и осуществлять национальную политику в области адекватного образования и профессиональной подготовки в целях поощрения и сохранения доступа к возможностям трудоустройства для молодежи, особенно для молодых женщин.

Детский труд и право на труд

15. О защите детей речь идет в статье 10 Пакта. Комитет напоминает о своем Замечании общего порядка № 14 (2000), в частности о его пунктах 22 и 23, где говорится о праве детей на здоровье, и подчеркивает необходимость защиты детей от любых форм трудовой деятельности, которые могут мешать их развитию или нанести ущерб их физическому либо психическому здоровью. Комитет подтверждает необходимость защиты детей от экономической эксплуатации, предоставления им возможности всесторонне развиваться и получать профессионально-техническое образование, как это предусмотрено в пункте 2 статьи 6. Комитет также напоминает о своем Замечании общего порядка № 13 (1999), в частности об определении профессионально-технической подготовки (пункты 15 и 16) как одного из элементов общего образования. В нескольких

международных договорах о правах человека, закрепленных после принятия МПЭСКП, например в Конвенции о правах ребенка, ясно признается необходимость защиты детей и молодежи от всех форм экономической эксплуатации или принудительного труда⁷.

Пожилые лица и право на труд

16. Комитет напоминает о своем Замечании общего порядка № 6 (1995), касающемся экономических, социальных и культурных прав пожилых лиц, и в частности о необходимости принятия мер, призванных воспрепятствовать любой дискриминации по признаку возраста в области труда и занятости⁸.

Инвалиды и право на труд

17. Комитет напоминает о принципе недискриминации в сфере доступа инвалидов к занятости, который был провозглашен в его Замечании общего порядка № 5 (1994) о лицах с какой-либо формой инвалидности. "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 с условиями, явно не отвечающими стандартам"⁹.

Государствам-участникам надлежит принять меры, позволяющие инвалидам получать и сохранять подходящую работу и продвигаться по службе, способствуя тем самым их социальной интеграции или реинтеграции¹⁰.

Трудящиеся-мигранты и право на труд

18. Действие принципа недискриминации, закрепленного в пункте 2 статьи 2 Пакта и в статье 7 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, должно охватывать и возможности трудоустройства трудящихся-мигрантов и их семей. В этой связи Комитет подчеркивает необходимость разработки плана действий по обеспечению соблюдения и поощрения таких принципов посредством принятия всех надлежащих законодательных и иных мер.

III. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

Общеправовые обязательства

19. Основное обязательство государств-участников заключается в обеспечении последовательного осуществления права на труд. Поэтому государствам-участникам необходимо как можно скорее принять меры, направленные на достижение полной занятости. Хотя в Пакте предусматривается постепенное осуществление прав и признается наличие сдерживающих факторов, обусловленных ограниченностью наличных ресурсов, он возлагает и различного рода обязательства безотлагательного характера¹¹. Государства-участники несут обязательства безотлагательного характера в связи с правом на труд, 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) к тому, чтобы обеспечить полное осуществление¹². Такие шаги должны быть осознанными, конкретными и нацеленными на полное осуществление права на труд.

20. Тот факт, что осуществление права на труд является постепенным и занимает определенное время, не следует толковать как лишение обязательств государств-участников всякого конкретного содержания¹³. Он означает, что на государства-участники возлагается конкретное и неизменное обязательство в отношении "как можно более быстрого и эффективного продвижения" к полному осуществлению статьи 6.

21. Как и в отношении всех других прав, закрепленных в Пакте, применительно к праву на труд нельзя в принципе принимать регрессивные меры. Если сознательно принимаются какие-либо регрессивные меры, то на государства-участники возлагается бремя доказывания того, что это было сделано после изучения всех других возможных решений и что эти меры абсолютно оправданы с учетом всей совокупности предусмотренных в Пакте прав и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов¹⁴.

22. Как и все другие права человека, право на труд налагает на государства-участники три категории или уровня обязательств: обязательства, касающиеся *уважения, защиты и осуществления*. Обязательство уважать право на труд требует, чтобы государства-участники воздерживались от действий, прямо или косвенно препятствующих осуществлению этого права. Обязательство защищать требует, чтобы государства-участники принимали меры, которые предотвращают вмешательство третьих сторон в осуществление права на труд. Обязательство осуществлять включает обязательство обеспечивать, содействовать осуществлению и поощрять право на труд. Из него

вытекает, что государствам-участникам необходимо принимать надлежащие законодательные, административные, бюджетные, судебные и иные меры для обеспечения полного осуществления права на труд.

Конкретные правовые обязательства

23. На государства-участники возложено обязательство *уважать* право на труд, в частности посредством запрещения принудительного или обязательного труда и отказа от непредоставления или ограничения равного доступа к достойному труду для всех, особенно для лиц и групп, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении, включая заключенных и лиц, содержащихся под стражей¹⁵, представителей меньшинств и трудящихся-мигрантов. Так, государства-участники связаны обязательством уважать право женщин и молодежи на доступ к достойному труду и соответственно принимать меры по борьбе с дискриминацией и по поощрению равного доступа и возможностей.

24. Что касается предусмотренных в статье 10 Пакта обязательств государств-участников в связи с детским трудом, то государствам-участникам необходимо принимать эффективные, в частности законодательные, меры для запрещения труда детей моложе 16 лет. Кроме того, им следует запретить все формы экономической эксплуатации и принудительного труда детей¹⁶. Государствам-участникам необходимо принять эффективные меры для обеспечения того, чтобы запрещение детского труда в полной мере соблюдалось¹⁷.

25. Обязательства *защищать* право на труд включают, в частности, обязанности государств-участников принимать законодательство или осуществлять иные меры, обеспечивающие равный доступ к труду и профессиональной подготовке, а также обеспечивать, чтобы меры в рамках приватизации не ущемляли права трудящихся. Особые меры, направленные на повышение гибкости рынков труда, не должны негативно влиять на стабильность рабочих мест или снижать уровень социальной защиты трудящихся. Обязательство защищать право на труд возлагает на государства-участники ответственность за запрещение использования принудительного или обязательного труда негосударственными субъектами.

26. Государства-участники обязаны *осуществлять (обеспечивать)* право на труд, если отдельные лица или группы не способны по независящим от них причинам осуществлять самостоятельно упомянутое право с помощью имеющихся в их распоряжении средств. Это обязательство включает, в частности, обязательство признать право на труд в национальных правовых системах и разработать национальную политику в области права на труд, а также подробный план по его осуществлению. Право на труд требует

разработки и осуществления государствами-участниками политики в области занятости в целях "стимулирования экономического роста и развития, повышения уровня жизни, удовлетворения потребностей в рабочей силе и ликвидации безработицы и неполной занятости"¹⁸. Именно в этом контексте государствам-участникам надлежит принимать эффективные меры по увеличению объема средств, выделяемых на снижение уровня безработицы, в частности среди женщин, а также лиц, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении. Комитет подчеркивает необходимость создания механизма компенсации в случае потери работы, а также обязательство принимать надлежащие меры для создания (государственных или частных) служб занятости на национальном и местном уровнях¹⁹. Кроме того, обязательство осуществлять (обеспечивать) право на труд предусматривает реализацию государствами-участниками планов по борьбе с безработицей²⁰.

27. Обязательство *осуществлять (стимулировать)* право на труд требует, чтобы государства-участники принимали, в частности, позитивные меры, позволяющие отдельным лицам пользоваться правом на труд, и содействовали им в этом, а также осуществляли программы профессионально-технической подготовки для облегчения доступа к занятости.

28. Обязательство *осуществлять (поощрять)* право на труд требует, чтобы государства-участники проводили в жизнь, в частности, информационно-просветительские программы для повышения уровня информированности населения о праве на труд.

Международные обязательства

29. В своем Замечании общего порядка № 3 (1990) Комитет обращает внимание на обязательство всех государств-участников принимать меры в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, чтобы обеспечить полное осуществление признаваемых в Пакте прав. В духе статьи 56 Устава Организации Объединенных Наций и конкретных положений Пакта (пункт 1 статьи 2, статей 6, 22 и 23) государствам-участникам следует признать основополагающую роль международного сотрудничества и выполнять свое обязательство по принятию совместных и состоятельных мер для обеспечения полного осуществления права на труд. Государствам-участникам надлежит - при необходимости, путем заключения международных соглашений - обеспечить, чтобы праву на труд, закрепленному в статьях 6, 7 и 8 Пакта, уделялось должное внимание.

30. Для выполнения своих международных обязательств по статье 6 государствам-участникам следует принять меры по поощрению права на труд в других странах, а также

в рамках двусторонних и многосторонних переговоров. В ходе переговоров с международными финансовыми учреждениями государствам-участникам надлежит обеспечивать защиту права на труд своего населения. 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, оказывая влияние на политику в области предоставления займов, на кредитные соглашения, программы структурной перестройки и международные проекты этих учреждений. Стратегии, программы и политика, осуществляемые государствами-участниками в соответствии с программами структурной перестройки, не должны противоречить их основным обязательствам в связи с правом на труд и негативно затрагивать право на труд женщин, молодежи, а также лиц и групп, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении.

Основные обязательства

31. В своем Замечании общего порядка № 3 (1990) Комитет подтвердил, что одно из основных обязательств государств-участников состоит в обеспечении удовлетворения минимальных базовых уровней каждого из прав, провозглашенных в Пакте. В контексте статьи 6 это "основное" обязательство включает обязательство обеспечивать недискриминацию и равную защиту занятости. Дискриминация в области занятости охватывает широкий спектр нарушений, затрагивающих все этапы жизни, от базового образования до пенсии, и может оказывать существенное воздействие на профессиональное положение отдельных лиц и групп. Поэтому из этих основных обязательств вытекают, по крайней мере, следующие требования:

а) обеспечить право на доступ к занятости, особенно для лиц и групп, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении, с тем чтобы они имели возможность жить достойно;

б) избегать любых мер, которые приводят к дискриминации и неравному обращению в частном и государственном секторах с лицами и группами, находящимися в неблагоприятном и маргинальном положении или к ослаблению механизмов защиты таких лиц и групп;

с) принимать и осуществлять национальную стратегию и план действий в области занятости, учитывающие и устраняющие проблемы всех трудящихся, на транспарентной основе с участием организаций работодателей и трудящихся. Такие стратегии и планы действий в области занятости должны быть ориентированы, в частности, на лиц и группы,

находящиеся в неблагоприятном и маргинальном положении, и предусматривать показатели и ориентиры, с помощью которых можно оценивать и периодически рассматривать прогресс, достигнутый в связи с правом на труд.

IV. НАРУШЕНИЯ

32. Следует проводить различие между неспособностью и нежеланием государств-участников выполнять свои обязательства по статье 6. Такой подход вытекает из пункта 1 статьи 6, где гарантируется право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и из пункта 1 статьи 2, где на каждое государство-участник возлагается обязательство принимать необходимые меры "в максимальных пределах имеющихся ресурсов". Обязательства государств-участников следует толковать в свете этих двух статей. Государства-участники, которые не желают использовать максимум имеющихся у них ресурсов для осуществления права на труд, нарушают свои обязательства по статье 6. Вместе с тем нехваткой ресурсов можно объяснить те трудности, с которыми может столкнуться какое-либо государство-участник при обеспечении полного осуществления права на труд при условии, что это государство-участник продемонстрирует, что оно использовало все имеющиеся в его распоряжении ресурсы для выполнения в приоритетном порядке упомянутых выше обязательств. Нарушения права на труд могут совершаться в результате прямых действий государств или государственных субъектов либо в результате непринятия надлежащих мер поощрению занятости. Нарушения в результате *бездействия* происходят, например, когда государства-участники не регулируют деятельность лиц или групп, чтобы те не препятствовали осуществлению другими права на труд. Нарушения в результате *совершения действий* включают принудительный труд; официальную отмену или приостановление действия законодательства, которое необходимо для непрерывного пользования правом на труд; лишение отдельных лиц или групп доступа к трудовой деятельности независимо от того, основана ли такая дискриминация на законодательстве или закреплена на практике; и принятие законодательства или политики, которые явно несовместимы с международными обязательствами, касающимися права на труд.

Нарушения обязательства уважать

33. Нарушения обязательства уважать право на труд имеют место тогда, когда принимаемые законы, проводимая политика и действия противоречат нормам, закрепленным в статье 6 Пакта. Так, любая дискриминация в отношении доступа на рынок труда или к средствам и возможностям получения работы по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, возраста, религии, политических или иных убеждений, национального

или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства с целью воспрепятствовать равному пользованию или осуществлению экономических, социальных и культурных прав, представляет собой нарушение Пакта. Упомянутый в пункте 2 статьи 2 Пакта принцип недискриминации имеет прямое действие, не должен осуществляться постепенно и не зависит от наличия ресурсов. Он непосредственно применим в отношении всех аспектов права на труд. Непринятие во внимание государствами-участниками их правовых обязательств, касающихся права на труд, при заключении двусторонних или многосторонних соглашений с другими государствами, международными организациями и иными образованиями, такими, как многонациональные образования, представляет собой нарушение их обязательства уважать право на труд.

34. Что касается всех других предусмотренных в Пакте прав, то есть серьезные основания полагать, что принятие регрессивных мер в отношении права на труд недопустимо. Такие регрессивные меры включают, в частности, лишение определенных лиц или групп доступа к занятости независимо от того, основана или нет такая дискриминация на законодательстве или практике; отмена или приостановление действия законодательства, необходимого для осуществления права на труд, или принятие законодательства либо политики, которые явно несовместимы с международными правовыми обязательствами, касающимися права на труд. В качестве примера можно привести введение принудительного труда или отмену законодательства о защите работающих по найму лиц от необоснованных увольнений. Такие меры представляют собой нарушение обязательства государств-участников уважать право на труд.

Нарушения обязательства защищать

35. Нарушения обязательства защищать вытекают из непринятия государствами-участниками всех необходимых мер для защиты находящихся под их юрисдикцией лиц от нарушений права на труд третьими сторонами. Они включают бездействие, в частности непринятие положений, регулирующих деятельность лиц, групп или корпораций, с целью воспрепятствовать нарушению ими права на труд других; или необеспечение защиты трудящихся от необоснованных увольнений.

Нарушения обязательства осуществлять

36. Нарушения обязательства осуществлять происходят в результате непринятия государствами-участниками всех необходимых мер для обеспечения осуществления права на труд. В качестве примера можно привести отказ от принятия или осуществления национальной политики в области занятости, направленной на обеспечение каждому

человеку права на труд; недостаточный объем ассигнований или нерациональное распределение государственных средств, вследствие чего правом на труд не могут пользоваться отдельные лица или группы, в частности находящиеся в неблагоприятном или маргинальном положении; отсутствие контроля за осуществлением права на труд на национальном уровне, например путем определения показателей и ориентиров применительно к праву на труд; и неосуществление программ профессионально-технической подготовки.

V. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

37. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта государствам-участникам следует выполнять свои обязательства по Пакту "всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер". Каждое государство-участник обладает определенной свободой в оценке того, какие меры будут наиболее адекватными с учетом его конкретных обстоятельств. Однако Пакт ясно возлагает на каждое государство-участник обязанность принимать любые меры, которые необходимы для обеспечения того, чтобы каждый человек был защищен от безработицы или нестабильности в сфере занятости и мог в кратчайшие сроки воспользоваться правом на труд.

Законодательство, стратегии и политика

38. Государствам-участникам следует рассмотреть вопрос о принятии конкретных законодательных мер, направленных на осуществление права на труд. В рамках этих мер необходимо: а) создать национальные механизмы по контролю за осуществлением стратегий и национальных планов действий в области занятости; б) принять положения о цифровых целевых показателях и сроках их достижения; с) выделить средства на обеспечение выполнения ориентиров, определенных на национальном уровне; и d) привлечь к участию гражданское общество, включая экспертов по вопросам труда, частный сектор и международные организации. При контроле за ходом осуществления права на труд государствам-участникам надлежит определить факторы и трудности, влияющие на выполнение их обязательств.

39. Коллективные переговоры являются инструментом основополагающей значимости для целей формулирования политики в области занятости.

40. Учреждениям и программам Организации Объединенных Наций следует при поступлении просьб государств-участников оказывать им содействие в разработке и пересмотре соответствующего законодательства. Так, например, МОТ накопила большой опыт и знания в том, что касается законодательства по вопросам занятости.

41. Государствам-участникам исходя из принципов прав человека следует принять национальную стратегию, направленную на постепенное обеспечение полной занятости для всех. Такая национальная стратегия также предполагает необходимость определения ресурсов, имеющихся в наличии у государств-членов для достижения поставленных ими целей, а также выбора методов их использования, наиболее эффективных с точки зрения затрат.

42. При разработке и осуществлении национальной стратегии в области занятости следует всесторонне соблюдать принципы отчетности, транспарентности и участия заинтересованных групп. Право отдельных лиц и групп на участие в процессе принятия решений должно быть неотъемлемым элементом любой политики, программ и стратегий, направленных на осуществление обязательств государств-участников по статье 6. Поощрение занятости также требует эффективного участия населения и, более конкретно, ассоциаций по защите и поощрению прав трудящихся и профессиональных союзов в определении приоритетов, принятии решений, планировании, осуществлении и оценке стратегии по поощрению занятости.

43. Для создания условий, способствующих осуществлению права на труд, государствам-участникам следует также принять все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы в деятельности как частного, так и государственного сектора находило отражение осознание важности права на труд.

44. Национальная стратегия в области занятости должна особо учитывать необходимость ликвидации дискриминации в вопросах доступа к занятости. Она должна обеспечивать равный доступ к экономическим ресурсам и профессионально-технической подготовке, особенно для женщин, а также лиц и групп, находящихся в неблагоприятном или маргинальном положении, и должна уважать и защищать самостоятельную занятость и труд за вознаграждение, которые обеспечивают трудящимся и их семьям удовлетворительное существование, как это предусмотрено в подпункте ii) пункта а) статьи 7 Пакта²¹.

45. Государствам-участникам следует разработать и обеспечить функционирование механизмов по контролю за ходом осуществления права каждого человека на труд, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, определять факторы и трудности, влияющие на степень выполнения их обязательств, и содействовать принятию корректирующих мер законодательного и административного характера, в том числе мер по осуществлению их обязательств по пункту 1 статьи 2 и по статье 23 Пакта.

Показатели и контрольные ориентиры

46. В рамках национальной стратегии в области занятости следует определить показатели в отношении права на труд. Эти показатели следует разработать в целях эффективного контроля на национальном уровне за выполнением государствами-участниками их обязательств по статье 6, причем они должны быть основаны на таких показателях МОТ, как уровень безработицы, неполная занятость и соотношение между лицами, работающими в формальном и неформальном секторах. Разработанные МОТ показатели, которые применяются при подготовке статистических данных, касающихся труда, могут быть полезны при разработке национального плана в области занятости²².

47. После определения надлежащих показателей, касающихся права на труд, государствам-участникам предлагается установить надлежащие национальные ориентиры в отношении каждого показателя. В ходе рассмотрения периодических докладов Комитет будет проводить совместно с государством-участником процедуру "сопоставления". Сопоставление подразумевает совместное рассмотрение государством-участником и Комитетом показателей и национальных ориентиров, по итогам которого будут затем определены цели на следующий отчетный период. В ходе последующих пяти лет государство-участник будет использовать эти национальные ориентиры для контроля за осуществлением им права на труд. Затем в рамках процедуры представления последующих докладов государство-участник и Комитет будут рассматривать вопрос о том, были или нет достигнуты ориентиры, а также причины возникновения любых трудностей, с которыми они могли столкнуться. Кроме того, при определении ориентиров и подготовки своих докладов государствам-участникам следует использовать обширную информацию и консультативные услуги специализированных учреждений в отношении сбора и дезагрегирования данных.

Средства правовой защиты и подотчетность

48. Любое лицо или группа, ставшие жертвой нарушения права на труд, должны на национальном уровне иметь доступ к эффективным судебным и другим надлежащим средствам правовой защиты. Профессиональные союзы и Комиссия по правам человека призваны играть важную роль в защите права на труд на национальном уровне. Все жертвы таких нарушений имеют право на адекватное возмещение, которое может принимать форму реституции, компенсации, сатисфакции или гарантии неповторения.

49. Инкорпорация международных договоров, закрепляющих право на труд, в частности соответствующих конвенций МОТ, в национальную правовую систему повышает эффективность мер, принимаемых в целях обеспечения права на труд, и ее следует

поощрять. Инкорпорация международных договоров, признающих право на труд, в национальную правовую систему или признание их прямого применения значительно расширяет сферу действия и повышает эффективность корректирующих мер и должна поощряться во всех случаях. Кроме того, следовало бы предоставить судам возможность рассматривать нарушения основного содержания права на труд путем прямых ссылок на обязательства, вытекающие из Пакта.

50. Судьям и другим работникам правоприменительных органов предлагается уделять при выполнении их функций повышенное внимание нарушениям права на труд.

51. Государствам-участникам следует уважать и поощрять деятельность правозащитников и других компонентов гражданского общества, в частности профессиональных союзов, которые оказывают помощь лицам и группам, находящимся в неблагоприятном и маргинальном положении, в осуществлении их права на труд.

VI. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ДРУГИХ СУБЪЕКТОВ, ПОМИМО ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

52. Хотя лишь государства являются участниками Пакта и соответственно несут основную ответственность за соблюдение его положений, все члены общества - отдельные лица, местные общины, профессиональные союзы, организации гражданского общества и частного сектора - несут свою долю ответственности за осуществление права на труд. Государствам-участникам следует обеспечить условия, способствующие выполнению этих обязательств. Хотя частные предприятия - и национальные, и транснациональные - не связаны положениями Пакта, они призваны играть особую роль в создании новых рабочих мест, в проведении адекватной политики в области трудоустройства и в обеспечении недискриминационного доступа к труду. Они должны осуществлять свою деятельность на основе положений законодательства, административных мер, кодексов поведения и других надлежащих механизмов, поощряющих уважение права на труд, которые были согласованы правительством и гражданским обществом. Такие механизмы должны признавать разработанные МОТ нормы в области труда и быть направлены на повышение уровня информированности и ответственности предприятий в том, что касается осуществления права на труд.

53. Особое значение придается роли учреждений и программ Организации Объединенных Наций, и в частности ключевой функции МОТ в защите и осуществлении права на труд на международном, региональном и национальном уровнях. Также важную роль в обеспечении права на труд играют региональные учреждения и договоры, если таковые существуют. При разработке и осуществлении своих национальных стратегий в

области занятости государствам-участникам следует воспользоваться технической помощью и сотрудничеством со стороны МОТ. При подготовке своих докладов государствам-участникам надлежит также использовать обширную информацию и консультативные услуги, предоставляемые МОТ, для анализа и дезагрегирования данных, а также для определения показателей и ориентиров. В соответствии со статьями 22 и 23 Пакта МОТ и другим специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций, Всемирному банку, региональным банкам развития, Международному валютному фонду, Всемирной торговой организации и другим соответствующим органам системы Организации Объединенных Наций следует эффективно сотрудничать с государствами-участниками в целях осуществления права на труд на национальном уровне с учетом их собственных мандатов. Международным финансовым учреждениям надлежит уделять повышенное внимание защите права на труд в их политике по предоставлению займов и в соглашениях о кредитах. В соответствии с пунктом 9 Замечания общего порядка № 2 (1990) необходимо прилагать особые усилия для обеспечения защиты права на труд при осуществлении всех программ структурной перестройки. При рассмотрении докладов государств-участников и их способности выполнять обязательства по статье 6 Комитет будет оценивать результаты помощи, которая была оказана субъектами, не являющимися государствами-участниками.

54. Ключевую роль в обеспечении уважения права на труд на местном и национальном уровнях и в содействии выполнению государствами-участниками их обязательств по статье 6 играют профессиональные союзы. Роль профессиональных союзов является основополагающей и будет по-прежнему оцениваться Комитетом при рассмотрении докладов государств-участников.

Примечания

¹ См. преамбулу к Конвенции МОТ № 168 (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 Комиссия по правам человека, одиннадцатая сессия, пункт 31 повестки дня, А/3525 (1957).

³ Конвенция МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде 1930 года, пункт 1 статьи 2; см. также пункт 2 Конвенции МОТ № 105 об упразднении принудительного труда 1957 года.

⁴ Лишь некоторые из этих вопросов раскрываются в пункте 2 статьи 2 и в статье 3 Пакта. Остальные рассматриваются на основе практики Комитета или законодательства либо судебной практики все большего числа государств-участников.

⁵ См. Замечание общего порядка № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников, пункт 12.

⁶ См. Замечание общего порядка № 16 (2005) по статье 3: равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, пункты 23-25.

⁷ См. Конвенцию о правах ребенка 1989 года, пункт 1 статьи 32, текст которого воспроизводится во втором абзаце преамбулы Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии. См. также пункт 1 статьи 3 Протокола, где речь идет об использовании ребенка на принудительных работах.

⁸ См. Замечание общего порядка № 6 (1995) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей, пункт 22 (и пункт 24 о пенсии).

⁹ См. Замечание общего порядка № 5 (1994) о лицах с какой-либо формой инвалидности, включая другие ссылки в пунктах 20-24.

¹⁰ См. Конвенцию МОТ № 159 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов 1983 года. См. пункт 2 статьи 1 о доступе к работе. См. также Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов, утвержденные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/96 от 20 декабря 1993 года.

¹¹ См. Замечание общего порядка № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников, пункт 1.

¹² Там же, пункт 2.

¹³ Там же, пункт 9.

¹⁴ Там же, пункт 9.

- ¹⁵ Если предоставляется на добровольной основе. О труде заключенных см. также Минимальные стандартные правила обращения с заключенными и статью 2 Конвенции МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде.
- ¹⁶ См. Конвенцию о правах ребенка, пункт 1 статьи 32.
- ¹⁷ См. Конвенцию МОТ № 182 о наихудших формах детского труда, пункт 2 статьи 7, и принятое Комитетом Замечание общего порядка № 13 о праве на образование.
- ¹⁸ См. Конвенцию МОТ № 122 о политике в области занятости 1964 года, пункт 1 статьи 1.
- ¹⁹ См. Конвенцию МОТ № 88 об организации службы занятости 1948 года.
- ²⁰ См. Конвенцию МОТ № 88, а также Конвенцию МОТ № 2 о безработице 1919 года. См. также Конвенцию МОТ № 168 о содействии занятости и защите от безработицы 1988 года.
- ²¹ См. Замечание общего порядка № 12 (1999) о праве на достаточное питание, пункт 26.
- ²² См. Конвенцию МОТ № 160 о статистике труда, в частности ее статьи 1 и 2.
