



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
25 September 2012
Russian
Original: English

Совет по правам человека
Форум по вопросам предпринимательской
деятельности и прав человека
Первая сессия
4–5 декабря 2012 года

Справочная записка секретариата

Резюме

В настоящем документе содержится справочная информация относительно Форума по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека и соответствующих международных норм, а именно Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, и представлен обзор нынешнего положения дел с точки зрения основной тематической направленности повестки дня Форума: тенденций и проблем в области осуществления Руководящих принципов.

I. Введение и справочная информация

1. Предпринимательская деятельность является неотъемлемой частью общественной жизни и играет важную роль с точки зрения содействия развитию. В то же время действия субъектов предпринимательской деятельности могут отрицательно сказываться на осуществлении прав человека. Воздействию со стороны предприятий любых размеров, из любых регионов и секторов на весь спектр международно признанных прав человека есть убедительные документальные подтверждения¹. Кроме того, ежедневно продолжают поступать сообщения о предприятиях, чья деятельность предположительно напрямую ведет к нарушению прав человека, содействует таковым или же косвенно связана с ними².

2. Совет по правам человека в своей резолюции 17/4 от 16 июня 2011 года единогласно одобрил Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека для осуществления рамок Организации Объединенных Наций, касающихся "защиты, соблюдения и средств правовой защиты" (A/HRC/17/31). Это решение знаменует собой исторически важный этап, поскольку благодаря ему Руководящие принципы фактически стали общепризнанной нормой, направленной на предупреждение и ликвидацию негативного воздействия предпринимательской деятельности на права человека.

3. Руководящие принципы были представлены Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях по итогам шести лет широких консультаций и исследований с привлечением многих заинтересованных сторон. Они служат нормативным и оперативным стандартом для осуществления рамок Организации Объединенных Наций, касающихся "защиты, соблюдения и средств правовой защиты" в области предпринимательства и прав человека, который был разработан Специальным представителем в 2008 году³.

4. Руководящие принципы прочно опираются на существующее международное право в области прав человека, а также стандарты и практику, сложившиеся еще до начала их разработки. Хотя сами они не вводят новых правовых обязательств, они, тем не менее, играют критически важную роль, поскольку вносят столь необходимую ясность в эти вопросы и уточняют правовые и политические последствия соответствующих обязанностей и обязательств государств и предприятий в области прав человека. В Руководящих принципах подчеркивается, какие меры государствам следует принимать для обеспечения того, чтобы предпринимательская деятельность осуществлялась на основе соблюдения прав человека; они служат для компаний практическим руководством по вопросам оценки и доказывания своей приверженности соблюдению прав чело-

¹ См. доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о предпринимательстве и правах человека, озаглавленный "Корпорации и права человека: обзор масштабов и форм предполагаемых нарушений прав человека, связанных с деятельностью корпораций" (A/HRC/8/5/Add.2).

² Основным источником информации служит независимый Информационный центр по вопросам предпринимательства и прав человека. Он размещает сообщения о предполагаемых нарушениях прав человека, допущенных компаниями, а также о положительном воздействии их деятельности (см. www.business-humanrights.org/).

³ A/HRC/8/5. См. также доклады Специального представителя, посвященные практическому применению рамок (A/HRC/11/13 и A/HRC/14/27).

века и по вопросам уменьшения риска ущемления прав человека или содействия ущемлению таких прав; в них указано, какие меры должны принимать государства и деловые круги для предоставления эффективных средств правовой защиты пострадавшим, и приводится набор критериев, позволяющих заинтересованным сторонам оценивать и поощрять соблюдение прав человека со стороны предпринимателей и их подотчетность в этом отношении, и принимать участие в данной деятельности.

5. В основу Руководящих принципов и рамок положены три исходные предпосылки:

- государства обязаны обеспечивать защиту от нарушений прав человека третьими сторонами, включая предприятия, посредством проведения надлежащей политики, нормативного регулирования и судебного разрешения споров;
- корпорации обязаны соблюдать права человека, а это означает, что предприятиям следует проявлять должную осмотрительность, с тем чтобы избегать нарушения прав других сторон и устранять оказываемое на них неблагоприятное воздействие, к которому они причастны;
- существует потребность в расширении доступа жертв нарушений к эффективным средствам судебной и внесудебной правовой защиты.

6. В целях содействия распространению и осуществлению Руководящих принципов Совет по правам человека в резолюции 17/4 учредил Рабочую группу по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях в составе пятерых независимых экспертов сроком на три года.

7. Совет по правам человека также постановил учредить под руководством Рабочей группы ежегодный Форум по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека, призванный служить заинтересованным сторонам из всех регионов, включая государства, международные учреждения, региональные организации, предприятия, гражданское общество, затрагиваемые лица и группы и другие соответствующие заинтересованные стороны, в качестве площадки для налаживания диалога и сотрудничества по вопросам предпринимательства и прав человека на пути к эффективному и всеобъемлющему осуществлению Руководящих принципов. В частности, Форум призван содействовать обсуждению тенденций и проблем в области осуществления Руководящих принципов, включая проблемы, возникающие в конкретной операционной среде или в отношении конкретных прав или групп, а также выявлению передовой практики.

8. Указав, что Форум должен, среди прочего, содействовать налаживанию диалога и сотрудничества по вопросам, касающимся предпринимательской деятельности и прав человека, Совет по правам человека признал ключевое значение подхода, основанного на широкомасштабном участии многочисленных заинтересованных сторон, к преодолению проблем в этой области и выявлению возможностей и решений.

II. Тенденции в осуществлении Руководящих принципов

9. Первая сессия Форума по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека состоится 4–5 декабря 2012 года, спустя всего лишь полтора года после одобрения Руководящих принципов. При том, что от государств и предприятий ожидается принятие незамедлительных шагов по осуществлению в це-

лях выполнения своих обязательств и обязанностей, изложенных в Руководящих принципах, работа по их полному осуществлению только началась. Это также относится к их освоению и применению на практике другими соответствующими заинтересованными сторонами.

10. Осуществление Руководящих принципов представляет собой длительный и непрерывный процесс, требующий учета меняющихся обстоятельств и проблем и преследующий всеобъемлющую и конечную цель предупреждения и ликвидации негативного воздействия предпринимательской деятельности на права человека. Это не исключает появления в долгосрочной перспективе новых стандартов в области предпринимательства и прав человека.

11. Еще до представления Руководящих принципов Совету по правам человека заинтересованные стороны начали применять рамки Организации Объединенных Наций, касающиеся "защиты, соблюдения и средств правовой защиты". В неофициальных исследованиях, проводимых бывшим Специальным представителем, отражено широкое применение рамок государствами, международными учреждениями и механизмами, региональными организациями, предприятиями, группами гражданского общества и другими субъектами⁴.

12. В докладе Рабочей группы, представленном Совету по правам человека на его двадцатой сессии (A/HRC/20/29), содержится неполный обзор позитивных шагов, предпринятых в направлении всеобъемлющего распространения и осуществления Руководящих принципов. В частности, в нем отмечается включение Руководящих принципов в ряд международных стандартов и инициатив, а также усилия по осуществлению и распространению, предпринимаемые региональными межправительственными организациями, государствами, национальными правозащитными учреждениями, коммерческими структурами и предприятиями и гражданским обществом (там же, пункты 22–39).

13. В докладе Рабочей группе, представленном Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят седьмой сессии (A/67/285), освещаются дальнейшие стратегически важные изменения и инициативы по включению Руководящих принципов в глобальные рамки управления, проводившиеся с момента их одобрения, а также шаги, предпринятые заинтересованными сторонами для содействия их распространению и осуществлению. В докладе говорится о недавних изменениях в практике глобального управления, связанных с органами и механизмами Организации Объединенных Наций, других межправительственных инициативах, частных инициативах и инициативах, осуществляемых с участием многих заинтересованных сторон, а также о новых и упущенных возможностях в этом отношении. В нем перечисляются инициативы, предпринимаемые в целях распространения и осуществления Руководящих принципов, в том числе отдельными правительствами, международными учреждениями, региональными межправительственными организациями и механизмами, национальными правозащитными учреждениями, предпринимательскими ассоциациями и сетями, многими заинтересованными сторонами, неправительственными организациями гражданского общества, федерациями профессиональных союзов и заинтересованными академическими кругами.

⁴ См. Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о предпринимательстве и правах человека, «Применение рамок Организации Объединенных Наций, касающихся "защиты, соблюдения и средств правовой защиты"», июнь 2011 года. Размещено по адресу www.business-humanrights.org/media/documents/applications-of-framework-jun-2011.pdf.

14. В докладе Генерального секретаря по вопросу о том, каким образом система Организации Объединенных Наций в целом может содействовать более активному осуществлению программы по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека и распространению и осуществлению Руководящих принципов (A/HRC/21/21 и Согг.1), также приводится ряд примеров их применения на практике.

15. Таким образом, самыми различными группами заинтересованных сторон предпринимаются значительные усилия в порядке первых шагов на пути эффективного осуществления Руководящих принципов, что наводит на мысль о возможном формировании практики и тенденций в этом отношении. В качестве первоначального замечания, однако, можно указать, что, очевидно, потребуются гораздо более масштабные усилия как по своему охвату, так и по интенсивности.

16. Более основательные выводы по вопросу о текущих тенденциях в процессе осуществления можно будет сделать по прошествии большего времени с момента одобрения Руководящих принципов. Первый ежегодный Форум поможет пролить свет на такие изменения посредством подведения итогов ряда важных инициатив и шагов, предпринятых заинтересованными сторонами к настоящему времени. Информационной базой для обсуждения в первую очередь послужат проводимые Рабочей группой исследования и обзоры применяемой практики осуществления Руководящих принципов государствами.

III. Проблемы в деле осуществления Руководящих принципов

17. В Руководящих принципах открыто признаются текущие проблемы и пробелы в деле обеспечения эффективного осуществления с точки зрения возложенных на государства обязательств по защите, ответственности предпринимательских кругов по соблюдению и доступа к средствам. В этой связи предпринимаются важные шаги; однако, как подчеркнула Рабочая группа, несмотря на многообещающие подвижки и инициативы, "усилия по обеспечению эффективного распространения и осуществления Руководящих принципов затрудняет наличие серьезных проблем и существенных пробелов" (см. A/67/285, пункт 14).

18. Одной из основополагающих сквозных проблем на пути эффективного и всеобъемлющего осуществления стали колоссальные потребности в укреплении потенциала среди заинтересованных сторон, как это отмечалось в недавних докладах как Генерального секретаря, так и Рабочей группы (см. A/HRC/21/21 и Согг.1 и A/67/285). Рабочая группа также отметила ряд других проблем на стратегическом уровне⁵, включая:

а) необходимость обеспечения того, что практика осуществления, которой придерживаются государства и предприятия, и инструменты, предназначенные для содействия осуществлению, приведены в соответствие с Руководящими принципами;

б) обеспечение сближения подходов к толкованию соответствующих глобальных рамок управления и Руководящих принципов, а также обеспечение большей взаимодополняемости усилий;

⁵ См. A/HRC/20/29 и A/67/285.

с) отсутствие центрального банка данных для сбора и обмена знаниями об усилиях, пробелах и наилучших видах практики в области осуществления;

d) необходимость расширить масштабы деятельности по распространению и осуществлению Руководящих принципов, в том числе за счет обеспечения более широкого регионального охвата и их освоения новыми аудиториями, включая представителей правительственных и предпринимательских кругов во всех регионах;

e) устранение пробелов в защите и средствах правосудия, в особенности в интересах определенных групп обладателей прав, на которых может распространяться повышенный риск уязвимости, дискриминации и маргинализации в контексте предпринимательской деятельности;

f) выработка передовой практики осуществления Руководящих принципов в формате многостороннего диалога на национальном уровне.

19. Благодаря тому, что основная задача Форума заключается в обсуждении проблем осуществления Руководящих принципов, он будет способствовать более глубокому пониманию ключевых ожидаемых проблем и того, каким образом они соотносятся со всеми тремя исходными направлениями в основе Руководящих принципов и рамок и включением Руководящих принципов в глобальные рамки управления. В ходе первого ежегодного Форума планируется уделить особое внимание ключевым проблемам, с которыми сталкиваются государства, международные и региональные учреждения, органы системы Организации Объединенных Наций, предприятия, гражданское общество и затрагиваемые заинтересованные стороны. Более того, будут также рассмотрены проблемы, имеющие отношение к определенным контекстам, конкретным вопросам и группам заинтересованных сторон.

20. В нижеследующих пунктах приводится первоначальный, неполный перечень проблем в области осуществления, которые могут быть затронуты в ходе обсуждений на Форуме. Дополнительные вопросы могут быть определены и изучены в рамках обсуждений.

21. В том, что касается обязательств государств по соблюдению, на уровне регионов можно выделить целый ряд проблем, которые проявляются в зависимости от конкретных обстоятельств:

a) углубление понимания того, в чем могут выражаться наиболее эффективные правовые и политические меры, причем как превентивные меры, так и меры по исправлению положения;

b) толкование правовых и практических границ применения экстерриториальной юрисдикции;

c) обеспечение эффективного применения существующих законов на национальном уровне;

d) предоставление предприятиям эффективных руководящих указаний;

e) знание практических шагов, которые следует предпринимать государствам при урегулировании ситуаций, связанных с группами, на которых может распространяться повышенный риск уязвимости, в соответствии с Руководящими принципами и применимыми нормами в области прав человека;

- f) установление эффективного равновесия между стимулами и санкциями и "сочетание действенных мер политики";
- g) уточнение дополнительных оперативных последствий в отношении роли предприятий, находящихся в собственности или под контролем государства;
- h) "приватизация";
- i) эффективные стратегии, направленные на осуществление, при участии государства в коммерческих операциях;
- j) практическое обеспечение как "горизонтальной", так и "вертикальной" согласованности политики;
- k) прояснение роли различных правительственных органов и ведомств и координация деятельности между ними;
- l) предоставление национальным правозащитным учреждениям возможностей для выполнения потенциально ключевой роли в поддержке усилий по всем трем направлениям;
- m) сохранение предполагаемых противоречий между защитой прав человека в контексте предпринимательства как внутри страны, так и за рубежом, с одной стороны, и обеспечением "конкурентоспособности", инвестиций и инвестиционных потоков – с другой;
- n) коррупция, отсутствие транспарентности во взаимоотношениях между правительством и деловыми кругами, а также политическое влияние корпоративных субъектов;
- o) разница в потенциале государств в масштабах регионов.

22. Если говорить об ответственности корпораций за соблюдение Руководящих принципов, то в этой связи возникают проблемы как оперативного, так и системного характера, в частности следующие:

- a) увязка прав человека с более широкой повесткой дня в области устойчивого развития и предпринимательской деятельности, призванная заручиться поддержкой и участием старших руководителей;
- b) распределение обязанностей и надзор за проведением политики соблюдения прав человека внутри компании;
- c) обеспечение соответствия процессов должной осмотрительности Руководящим принципам и нормам в области прав человека с точки зрения как формата процесса, так и его содержания;
- d) включение программного обязательства в области прав человека во все оперативные планы на различных направлениях предпринимательской деятельности;
- e) расширение традиционного понятия предпринимательского риска и перенос акцента на риск для людей, включая разработку надлежащих показателей для измерения масштабов такого риска;
- f) привлечение заинтересованных сторон при определении и оценке воздействия на права человека, контроле и подотчетности в этой связи и выработке стратегий по смягчению последствий, в особенности в контексте "повышенного риска";

g) знание практических шагов, которые следует предпринимать предприятиям при урегулировании ситуаций, связанных с группами, на которых может распространяться повышенный риск уязвимости, в соответствии с Руководящими принципами и применимыми нормами в области прав человека;

h) понимание, создание и использование механизмов влияния в контексте деловых отношений;

i) работа в условиях, когда национальное законодательство не охватывает те или иные вопросы, не применяется или противоречит международно признанным нормам в области прав человека;

j) эффективное взаимодействие и отчетность, в том числе по вопросам о том, каким образом системы управления предприятием и внутренние процессы могут быть приведены в соответствие с Руководящими принципами;

к) содействие доступу к средствам правовой защиты, в том числе с помощью механизмов рассмотрения жалоб на оперативном уровне или иных механизмов;

l) привлечение предпринимательских ассоциаций и сетей, до сих пор не участвовавших в обсуждении вопросов предпринимательства и прав человека, к деятельности в поддержку распространения и осуществления Руководящих принципов.

23. С момента одобрения Руководящих принципов несколько групп гражданского общества в тесном сотрудничестве с предприятиями и правительствами ведут работу над инициативами, направленными на осуществление Руководящих принципов. Ряд других групп внесли вклад в создание инструментов и руководящих материалов в интересах их дальнейшего осуществления государствами и деловыми кругами. Другие группы сосредоточились на освещении примеров передовой практики в области осуществления. Ряд групп гражданского общества сообщали о предполагаемых корпоративных нарушениях прав человека и невыполнении правительствами своего обязательства по обеспечению защиты, а также о сохраняющихся проблемах в плане доступа жертв к средствам правовой защиты, обращая при этом внимание на пробелы в процессе осуществления Руководящих принципов, и проводили кампании по борьбе с такими явлениями.

24. Гражданское общество также сталкивается как с внешними, так и внутренними проблемами при содействии осуществлению Руководящих принципов. К числу внешних проблем относятся проблемы, возникающие у затрагиваемых общин при попытке наладить конструктивное сотрудничество с предприятиями перед лицом потенциально неблагоприятного воздействия на права человека, в том числе в плане получения надлежащей информации от компаний или правительств, а также акты насилия или угрозы личной безопасности правозащитников, расследующих и освещающих возможные или предполагаемые нарушения со стороны предприятий или правительств. С другой стороны, внутренние проблемы могут быть обусловлены ограниченностью ресурсов и возможностей групп и субъектов гражданского общества.

25. В Руководящих принципах отмечаются некоторые основные препятствия на пути обеспечения доступа жертв к эффективным средствам правовой защиты, включая доступ к судебным средствам защиты. В ряде стран проблемы носят системный характер, например в силу недоступности судебных систем, отсутствия у них независимости, чрезмерных издержек, связанных с проведением судебных разбирательств или затягиванием последних, и отсутствия или непри-

способленности процессов посредничества или механизмов рассмотрения жалоб внутри компаний. Среди прочего, встречаются проблемы юрисдикционного порядка, когда жертвы не имеют доступа к эффективным механизмам рассмотрения жалоб в стране, где произошло нарушение, и одновременно лишены возможности обратиться к средствам правовой защиты в других странах. В том, что касается несудебных механизмов рассмотрения жалоб, заинтересованные стороны продолжают следить за тем, в какой степени такие механизмы, приведенные в соответствие с Руководящими принципами, действенны на практике. Применительно к таким механизмам основные проблемы заключаются в обеспечении того, чтобы они не подрывали законную роль профсоюзов и не препятствовали доступу к судебным механизмам.

26. Специфические проблемы в плане осуществления Руководящих принципов возникают в зонах, для которых характерны конфликты или широкое распространение насилия и в которых допускаются наиболее вопиющие нарушения прав человека в контексте предпринимательской деятельности. Хотя в таких случаях требуется принятие срочных мер, "государствам не удастся прийти к ясному пониманию того, какие новаторские, инициативные и, что важнее всего, практические стратегии и инструменты обладают наибольшим потенциалом для предотвращения нарушений, связанных с предпринимательской деятельностью, в условиях конфликта или для смягчения их последствий"⁶.

27. С особыми проблемами в плане осуществления сталкиваются и отдельные группы заинтересованных сторон. Так, например, в случае малых или средних предприятий проблемы вызваны низким уровнем осведомленности о Руководящих принципах и нормах в области прав человека в контексте предпринимательской деятельности, а также отсутствием профильных руководств и значительными пробелами в плане ресурсов и потенциала, требующихся для принятия мер по осуществлению. К группам, которые в большей степени уязвимы с точки зрения неблагоприятного воздействия на права человека, относятся дети, коренные народы и маргинализованные группы населения. Непростая связь между ролью государства, предпринимательской деятельностью и положением коренных народов, например, является сквозной проблемой на всех трех направлениях.

28. Ряд проблем в плане осуществления Руководящих принципов характерен исключительно для конкретных вопросов или секторов. В практическом плане еще предстоит прояснить связь между разными формами финансирования и воздействием предпринимательской деятельности на права человека. Роль государственного финансирования, причем в случае как международных, так и национальных учреждений, также вызывает ряд вопросов, в частности касающихся аспектов, связанных с согласованностью политики, соответствующих мер должной осмотрительности, форматов участия заинтересованных сторон и механизмов рассмотрения жалоб. Возникают вопросы и в отношении роли частных инвесторов. Более того, по-прежнему не решена проблема управления связанными с правами человека рисками в контексте договоров между государством и инвестором, несмотря на работу, проделанную в этой связи бывшим Специальным представителем, и принципы ответственного заключения договоров (A/HRC/17/31/Add.3), представленные в добавлении к Руководящим принципам.

⁶ Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о предпринимательстве и правах человека (A/HRC/17/32), стр. 1.

IV. Заключительные замечания

29. В ходе обсуждений на Форуме участники попытаются далее определить формирующиеся тенденции и проблемы в области осуществления Руководящих принципов и пролить свет на возможности, решения и приоритеты в отношении дальнейших действий на пути к эффективному осуществлению Руководящих принципов соответствующими заинтересованными сторонами.
