



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
3 August 2009
Russian
Original: English

Шестьдесят четвертая сессия

Пункт 71(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях

Резюме

Настоящий доклад содержит обзор основных событий, касающихся работы Специального представителя по осуществлению своего мандата после представления им Совету по правам человека в июне 2009 года своего последнего доклада (A/HRC/11/13). В нем также отмечается, что применение утвердившихся принципов добровольности и обязательности к вопросу о предпринимательстве и правах человека препятствует инновационному мышлению и действиям. Наконец, в нем содержится последняя информация об основных совещаниях и информационно-пропагандистских мероприятиях, проведенных Специальным представителем после представления им Совету по правам человека своего последнего доклада.

* A/64/150.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	3
II. Рамки политики по обеспечению защиты, уважения и применения средств правовой защиты по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях	3–37	3
А. Долг государств обеспечивать защиту прав человека	7–16	5
В. Обязанность корпораций уважать права человека	17–25	8
С. Доступ к средствам правовой защиты	26–37	10
III. Принцип обязательности и добровольности: препятствие на пути прогресса	38–41	13
IV. Основные мероприятия и информационно-пропагандистская деятельность	42–52	14
А. Информационно-пропагандистская деятельность общего характера	42–50	14
В. Другие основные мероприятия	51–52	16
V. Заключение	53–55	17

I. Введение

1. На своей восьмой сессии в июне 2008 года Совет по правам человека единодушно приветствовал рамки политики по обеспечению защиты, уважения и применения средств правовой защиты (см. глава II ниже) для решения проблем предпринимательства и прав человека, содержащиеся в докладе Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях (A/HRC/8/5). Совет по правам человека принял решение продлить срок действия мандата Специального представителя еще на три года, поручив ему ввести в действие все три основных принципа рамок путем предоставления практических рекомендаций и конкретных руководящих указаний государствам, предприятиям и другим социальным субъектам относительно их осуществления (A/HRC/RES/8/7). В июне 2009 года Специальный представитель, в соответствии со своим новым мандатом, представил Совету по правам человека на его одиннадцатой сессии свой первый доклад, в котором он подробнее изложил указанные рамки и проинформировал Совет о своих первых шагах по введению их в действие (A/HRC/11/13).

2. Настоящий доклад содержит обзор основных событий, касающихся работы Специального представителя по осуществлению своего мандата, в частности со времени представления им Совету по правам человека своего доклада в 2009 году (A/HRC/11/13). В нем также говорится о том, что слишком жесткое разграничение подходов к вопросу предпринимательства и прав человека на добровольный и обязательный серьезно препятствует прогрессу в его решении. Наконец, доклад содержит последнюю информацию о совещаниях и информационно-пропагандистских мероприятиях, организованных Специальным представителем со времени представления им Совету по правам человека своего доклада в 2009 году.

II. Рамки политики по обеспечению защиты, уважения и применения средств правовой защиты по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях

3. Рамки политики по обеспечению защиты, уважения и применения средств правовой защиты, которые встретили одобрение Совета по правам человека в 2008 году, основываются на следующих трех важнейших принципах: долг государства обеспечивать защиту от нарушений прав человека третьими сторонами, включая предприятия, посредством проведения надлежащей политики, принятия соответствующих нормативных актов и рассмотрения жалоб; обязанность корпораций уважать права человека, что по существу означает действовать с должной осмотрительностью во избежание ущемления прав других сторон; и обеспечение более широкого доступа пострадавших к эффективным средствам правовой защиты, как судебным, так и несудебным.

4. Как отмечалось в докладе, представленном Специальным представителем Совету по правам человека в 2009 году, рамки уже получили широкое призна-

ние со стороны государств, компаний и гражданского общества¹. Крупные международные объединения предпринимателей — Международная торговая палата, Международная организация предпринимателей и Консультативный комитет по вопросам предпринимательства и промышленности при Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в своем совместном заявлении указали, что в рамках определен четкий, практический и объективный подход к рассмотрению весьма сложного комплекса вопросов². Некоторые глобальные компании начали работу по корректированию своих процессов обеспечения должной осмотрительности с учетом сформулированных в рамках принципов³. В представленном в мае 2008 года совместном обращении организаций гражданского общества к Совету отмечалась ценность этих рамок, а несколько подписавших это обращение организаций используют его в своей информационно-пропагандистской работе⁴. Организация «Международная амнистия» заявила, что рамки способны внести весомый вклад в защиту прав человека⁵. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека приветствовал рамки как важную веху⁶. Совместный комитет по правам человека парламента Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии созвал слушания на эту тему⁷; указанные рамки активно используются в подготовленной Норвегией новой Белой книге о социальной ответственности корпораций⁸; а Швеция во время своего председательствования в Европейском союзе в ноябре 2009 года проведет конференцию, посвященную их выработке. Ряд международных организаций в процессе обновления своих стратегий начали ссылаться на рамки⁹.

5. Специальный представитель выразил особую признательность представителям всех государств, выступивших на одиннадцатой сессии Комитета по правам человека в июне 2009 года, включая Бразилию, Индию, Китай и Европейский союз, за выраженную ими активную поддержку.

6. Рамки политики разрабатывались на основе широких глобальных консультаций с представителями бизнеса, правительств и гражданского общества. Аналогичным образом процесс введения рамок в действие проходит на основе широких консультаций с участием многих заинтересованных сторон, а также взаимодействия с экспертами и соответствующими национальными международными организациями и инициативами.

¹ A/HRC/11/13, пункт 3.

² <http://www.reports-and-materials.org/Letter-IOE-ICC-BIAC-re-Ruggie-report-May-2008.pdf>.

³ Например, на публичных торжествах, посвященных шестидесятой годовщине принятия Всеобщей декларации прав человека, представители нефтяной компании «ЭксонМобил» определили закрепленный в рамках принцип обязанности корпораций уважать права человека в качестве ориентира для своих служащих. Их заявление размещено по адресу: http://www.exxonmobil.com/corporate/news_opeds_20081218_humanrights.aspx.

⁴ A/HRC/8/NGO/5.

⁵ <http://www.reports-and-materials.org/Amnesty-submission-to-Ruggie-Jul-2008.doc>.

⁶ <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/AMilestoneforBusinessandHumanRights.aspx>.

⁷ http://www.parliament.uk/documents/upload/Business_and_HR_CallforEvidence.pdf.

⁸ <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/Propositions-and-reports/Reports-to-the-Storting/2008-2009>.

⁹ Специальный представитель сотрудничает с ОЭСР и Европейской комиссией и дважды направлял предложения Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) высказаться по этому вопросу.

А. Долг государства обеспечивать защиту прав человека

7. Долг государства обеспечивать защиту прав человека имеет как правовые, так и политические аспекты, но основу его составляют международные стандарты в области прав человека. Формулировки, используемые в основных договорах Организации Объединенных Наций по правам человека, отличаются своей спецификой, но все они содержат два комплекса обязательств. Во-первых, договоры обязывают государства воздерживаться от нарушения перечисленных прав лиц на своей территории и/или в рамках своей юрисдикции. Во-вторых, договоры требуют, чтобы государства «обеспечивали» (или иной функционально равнозначный глагол) осуществление и реализацию этих прав правообладателями¹⁰. В свою очередь, обеспечение того, чтобы правообладатели пользовались своими правами, требует защиты со стороны государства от действий других социальных субъектов, включая предпринимателей, которые препятствуют осуществлению этих прав или отрицают их. С учетом тех указаний, которые дают международные правозащитные органы, можно сделать вывод о том, что долг государства обеспечивать защиту применим ко всем признанным правам, которые могут нарушить частные стороны, и ко всем типам предприятий¹¹. Долг государства обеспечивать защиту является нормой поведения, а не нормой, определяющей результат. Иными словами, государства должны принимать надлежащие меры по предупреждению нарушений со стороны частных субъектов, в том числе предприятий, ущемляющих права лиц, на своей территории и/или в рамках своей юрисдикции, расследованию таких нарушений, наказанию виновных и возмещению ущерба пострадавшим. В международном праве в области прав человека до сих пор не решен вопрос о сфере применения принципа экстерриториальности долга государства обеспечивать защиту прав, однако принято считать, что, государствам не запрещается предпринимать шаги по регулированию действия за рубежом предприятий, относящихся к их юрисдикции, при условии наличия признанной юрисдикционной базы и соответствия общему критерию разумности.

¹⁰ Например, в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Конвенции о правах ребенка используются термины «уважать и обеспечивать», причем под термином «уважать» в контексте государства подразумевается, что государство должно воздерживаться от нарушения этих прав. Конвенция о правах инвалидов требует от государств-участников «обеспечивать и поощрять», а также принимать надлежащие меры к «устранению» злоупотреблений со стороны частных «предприятий». Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации предусматривает, что государства-участники должны «запретить дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец». Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин предписывает государствам-участникам «принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия». В соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах государства-участники обязуются «принять... меры к тому, чтобы обеспечить постепенно, полное осуществление прав», а в его положениях, посвященных конкретным правам, и, в частности, в положениях, касающихся трудовой деятельности, речь идет об обеспечении государствами этих прав.

¹¹ См. резюме проведенного Специальным представителем исследования договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека и комментариев договорных органов в документе A/HRC/8/5/Add.1.

8. Правительства должны обеспечивать сбалансированность различных потребностей общества, что влечет за собой принятие трудных с политической точки зрения решений. Тем не менее сферу предпринимательства и прав человека отличает значительная правовая и политическая непоследовательность. Существует как вертикальная, так и горизонтальная политическая непоследовательность: вертикальная связана с тем, что государства берут на себя обязательства в области прав человека, но не осуществляют их в полном объеме; а горизонтальная заключается в том, что озабоченности по поводу прав человека традиционно существуют в отрыве от сфер политики и регулирования, которые самым непосредственным образом касаются предпринимательства. Поэтому государствам необходимо подумать о том, как интегрировать подобные соображения в такие сферы, как инвестиционная и торговая политика; регулирование сделок с ценными бумагами и корпоративное право; и кредитование и страхование экспорта.

9. Сформировавшиеся в последнее время тенденции в области права и политики связаны с решением некоторых из этих проблем. В своих предыдущих докладах Специальный представитель отмечал четыре важных тенденции в области права: постепенное сближение стандартов в отношении международной преступности, которые применяются к корпорациям в соответствии с внутренним правом и связаны в основном с согласованием национальных стандартов, применимых к частным лицам, и со стандартами, сформулированными в Римском статуте Международного уголовного суда; формирование стандарта в отношении корпоративного сговора в случае нарушения прав человека; расширяющаяся практика учета государствами фактора «корпоративной культуры» при вынесении решений об уголовной ответственности или наказании; и увеличение числа гражданских исков, возбуждаемых против материнских компаний в связи с их действиями или бездействием в отношении ущерба, к причинению которого причастны их иностранные филиалы¹².

10. Специальный представитель определил четыре основные области, на которых следует сосредоточить внимание в связи с долгом государства обеспечивать защиту.

11. Первая область касается обеспечения способности государств выполнять свои обязательства в отношении прав человека, в том числе свой долг по обеспечению защиты от ущерба, связанного с предпринимательством. Одним из возможных направлений деятельности государств по эффективному ограничению своей свободы действий с политической точки зрения является подписание слишком широких инвестиционных соглашений, и этот вопрос Специальный представитель рассматривал в своих докладах, представленных Совету по правам человека на его восьмой и одиннадцатой сессиях¹³. В связи с этим Специальный представитель изучает возможность выработки руководящих указаний для инвестиционных контрактов, обеспечивающих защиту инвесторов без

¹² A/HRC/4/35, пункты 19–32; A/HRC/8/5, пункты 31 и 90; и A/HRC/8/16.

¹³ В мае 2009 года был опубликован заключительный доклад, озаглавленный «Stabilization clauses and human rights» («Стабилизационные положения и права человека»). В докладе подробно излагаются итоги эмпирического анализа стабилизационных положений в рамках инвестиционных контрактов и консультаций, которые проводил Специальный представитель в течение года, прошедшего со времени опубликования проекта доклада в марте 2008 года. Доклад размещен по адресу: http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/Publications_LessonsLearned.

ограничения bona fide целей по защите прав человека. В этом контексте Специальный представитель созвал в Париже 25–26 июня 2009 года семинар экспертов с участием партнеров по инвестиционным переговорам и других представителей, участвующих в обсуждении и осуществлении инвестиционных проектов во всех регионах мира, с целью обсудить проблемы инвестиционных контрактов и прав человека. В ходе двухдневного семинара обсуждались возможные пути недопущения государствами, компаниями и другими субъектами того, чтобы инвестиционные контракты не препятствовали выполнению государством своего долга обеспечивать защиту и отражали обязанность корпораций уважать права человека¹⁴. Специальный представитель изучает вопрос о том, в какой степени элементы режима международной торговли могут иметь значение и для решения этой проблемы.

12. Во-вторых, Специальный представитель подчеркивает, что правительствам необходимо учитывать вопросы защиты прав человека в процессе участия в предпринимательской деятельности — будь то в качестве собственников, инвесторов, страховщиков, поставщиков или просто учредителей. Когда государства имеют дело с предпринимателями, могут существовать особенно веские политические основания для обеспечения соблюдения прав корпорациями в плане не только поддержания репутации государства, но и поддержки их собственных деловых партнеров и других компаний в деле уважения прав. С этой целью Специальный представитель не только уделяет особое внимание учреждениям, занимающимся кредитованием экспорта, но и изучает другие аспекты отношений между государством и предпринимателями.

13. В-третьих, даже в тех случаях, когда правительства не связаны напрямую с предпринимательской деятельностью, они должны продвигать корпоративную культуру, опирающуюся на уважение прав. В данном вопросе Специальный представитель сосредоточил свое внимание на роли корпоративного права и государственной стратегии обеспечения социальной ответственности корпораций. До сих пор нет полного понимания в вопросах влияния корпоративного права на права человека, и традиционно эти две области в организационном отношении все еще существуют раздельно — как с правовой точки зрения, так и с точки зрения политики. Специальный представитель работает с 19 ведущими мировыми компаниями, занимающимися корпоративным правом, с тем чтобы понять, содействуют ли сегодня национальные принципы и практика в области корпоративного права более чем в 40 юрисдикциях продвижению корпоративной культуры, опирающейся на уважение прав человека, и если да, то каким образом¹⁵. После проведения широких консультаций и круглого стола экспертов в конце нынешнего года он примет решение о том, какие рекомендации следует дать государствам в этой области и следует ли их давать вообще, а также постарается уточнить возможности и проблемы, которые могут стать результатом проведения различной политики и вариантов реализации правовых реформ.

14. Еще одним инструментом является политика государств по обеспечению социальной ответственности корпораций. Она различается по содержанию и

¹⁴ Резюме доклада о совещании размещено по адресу: <http://www.reports-and-materials.org/Report-on-Ruggie-responsible-contracting-workshop-25-26-Jun-2009.pdf>.

¹⁵ Дополнительная информация размещена по адресу: <http://www.reports-and-materials.org/Corporate-law-firms-advise-Ruggie-23-Mar-2009.pdf>.

форме, но в основном направлена на побуждение предпринимателей к использованию ответственной деловой практики, в том числе в обеспечении прав человека¹⁶. По наблюдениям Специального представителя, в некоторых государствах политика в области социальной ответственности корпораций увязывает доступ к официальной помощи, например к экспортным кредитам или страхованию инвестиций, с проведением компаниями ответственной социальной политики, их участием в Глобальном соглашении Организации Объединенных Наций или подтверждением ими своей информированности о Руководящих принципах ОЭСР в отношении многонациональных предприятий. Для того чтобы больше узнать о политике государств в области социальной ответственности корпораций и о том, как они могут содействовать укреплению последовательности политики в вопросах предпринимательства и прав человека, Специальный представитель проводит обследования в государствах — членах Организации Объединенных Наций с целью выяснить, проводят ли они такую политику, и если да, то в какой степени они побуждают государственные ведомства и компании содействовать уважению корпорациями прав человека.

15. В-четвертых, Специальный представитель подчеркивает безотлагательную необходимость выработки инновационной политики и инструментов, которые правительства могли бы использовать для того, чтобы направлять работу компаний, действующих в затронутых конфликтом районах, где государственные структуры и верховенство закона по определению слабы или отсутствуют. Он проводит дискуссии с неформальной группой государств происхождения и принимающих государств на основе географически репрезентативной выборки, включая государства, преодолевающие последствия конфликта, относительно параметров такого проекта.

16. И наконец, в более широком смысле, Специальный представитель намерен дополнительно уточнить экстерриториальную сферу действия долга государства обеспечивать защиту, включая вопрос о том, что требуется от государств согласно международным стандартам в области прав человека для предупреждения и устранения нарушений, связанных с деятельностью корпораций за рубежом, что им разрешается сделать и какие меры им целесообразно было бы принять по политическим соображениям.

В. Обязанность корпораций уважать права человека

17. Второй важнейший принцип рамок предусматривает обязанность корпораций уважать права человека. Наряду с соблюдением национального законодательства обязанность корпораций уважать права человека является основным требованием, предъявляемым ко всем компаниям во всех ситуациях; по существу, это значит действовать с должной осмотрительностью во избежание ущемления прав других сторон. Обязанность корпораций уважать права человека признается практически во всех добровольных инициативах и инструментах «мягкого права», таких как Трехсторонняя декларация Международной организации труда (МОТ) и Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий, и является одним из основных принципов Глобального соглашения Организации Объединенных Наций. Компании могут добровольно

¹⁶ Эту политику взяли на вооружение многие страны ОЭСР. Ее элементы прослеживаются также в Бразилии, Индонезии, Китае и ряде других стран.

брать на себя дополнительные обязанности, но все компании должны обеспечить выполнение своей обязанности уважать права.

18. Существует сравнительно немного компаний, разработавших системы, которые давали бы им основания утверждать, что они уважают права человека. Поэтому необходимо выработать стандарты проявления должной осмотрительности, с тем чтобы компании осознавали последствия нанесения ущерба правам человека, а также предупреждали нанесение такого ущерба и устраняли его последствия. Специальный представитель определил для компаний следующие четыре основных элемента проявления должной осмотрительности в вопросах прав человека: наличие стратегии защиты прав человека; оценка влияния деятельности компании на права человека; интеграция вопросов прав человека во все аспекты деятельности компании по мере необходимости; и контроль за результатами деятельности и отчетность.

19. Мандат Специального представителя был создан в связи с отсутствием ясности в вопросе обязанности корпораций уважать права человека в целом, и, соответственно, в вопросе поиска путей предупреждения нарушений прав человека, связанных с деятельностью корпораций. Это было признано в ответе одного из правительств на вопросник, направленный Специальным представителем государствам в 2006 году:

Существующие международные рамки СОК [социальная ответственность корпораций] характеризуются наличием многочисленных добровольных кодексов, неустойчивых показателей и постоянных прений по поводу соответствующих границ между правительствами, сферой бизнеса и другими заинтересованными сторонами. Кроме того, если в большинстве многосторонних инициатив в отношении СОК содержится хотя бы ссылка на права человека, серьезным недостатком нынешних рамок является отсутствие авторитетной формулировки принципов — по аналогии с Декларацией Международной организации труда (МОТ) об основополагающих принципах и правах в сфере труда, — касающихся предпринимательства и прав человека, для оценки деятельности компаний, или принятой методологии оценки такой деятельности¹⁷.

20. Специальный представитель уже устранил нормативный пробел, добившись консенсуса по вопросу об обязанности корпораций уважать права человека; в настоящее время он работает над вопросом о том, что означает эта обязанность на практике, и выполняет свой мандат в отношении проведения дальнейшей работы по определению сферы охвата и содержания обязанности корпораций уважать все права человека, а также дает предприятиям и другим заинтересованным сторонам конкретные рекомендации в ответ на соответствующую просьбу Совета по правам человека.

21. С этой целью он намерен подготовить комплекс руководящих принципов, устанавливающих стандарты, опираясь на которые компания должна проявлять должную осмотрительность в вопросах защиты прав человека, и дать рекомендации по решению комплексных дилемм, с которыми могут сталкиваться предприятия при выполнении своей обязанности уважать права человека, напри-

¹⁷ Резюме всех ответов государств на вопросник, полученных Специальным представителем, содержится в документе A/HRC/4/35/Add.3.

мер, как поступать в случае, если международные стандарты в области прав человека входят в противоречие с внутренним законодательством.

22. В отношении должной осмотрительности в вопросах прав человека Специальный представитель будет уделять внимание выработке руководящих принципов, которые были бы прочными и могли бы широко применяться в сфере бизнеса, например, малыми и средними предприятиями, а также транснациональными корпорациями, давая при этом четкие ориентиры, с тем чтобы отдельные компании могли проявлять эту должную осмотрительность на практике. Он будет также изучать вопросы совместимости и различий прав человека с точки зрения других вопросов, касающихся бизнеса, таких как этика и экологическая устойчивость.

23. Комплексные дилеммы возникают в тех случаях, когда международные стандарты в области прав человека входят в противоречие с внутренним законодательством, когда обязательства компании выходят за рамки защиты прав человека; и в вопросе о том, как определить ответственность компаний в отношении, например, производственно-сбытовых сетей или партнеров по совместным предприятиям. На эти вопросы Специальный представитель не будет давать обманчиво удобных ответов или ответов предписывающего характера, вместо этого он ставит перед собой задачу дать принципиальные рекомендации для того, чтобы помочь компаниям в поиске решений, отвечающих конкретным условиям.

24. После представления своего доклада в 2008 году Специальный представитель участвовал в двусторонних обменах мнениями с экспертами по вопросам обязанности корпораций уважать права человека, в том числе с экспертами, участвующими в других инициативах, касающихся социальной ответственности корпораций. Специальный представитель не считает, что его усилия призваны заменить такие инициативы, многие из которых разрабатываются для конкретных отраслей или по конкретным вопросам, но они могут послужить надежной основой для принципов, применимых в отношении всех прав и отраслей, по которым могут разрабатываться другие инициативы.

25. Специальный представитель продолжает свои консультации с экспертами и планирует к концу 2009 года организовать консультации в онлайн-режиме в целях привлечения широкого круга участников к работе, связанной с обязанностью корпораций уважать права человека. Кроме того, в феврале 2010 года в Германии им будут организованы консультации с участием многих заинтересованных сторон.

С. Доступ к средствам правовой защиты

26. В своем докладе Совету по правам человека на его одиннадцатой сессии Специальный представитель отметил, что судебные и несудебные механизмы рассмотрения жалоб являются одной из составляющих как долга государства защищать такие права, так и обязанности корпораций обеспечивать такую защиту. Они важны для обеспечения доступа лиц, пострадавших от противоправных действий корпораций, к средствам правовой защиты. Без соответствующих действий государств по расследованию, наказанию виновных и возмещению ущерба лицам, находящимся под их юрисдикцией и/или на их территории, долг обеспечивать защиту практически не выполняется и даже утрачи-

вает смысл. Для государств такие шаги являются также одним из средств обеспечения и стимулирования соблюдения корпорациями соответствующих законов и стандартов и недопущения злоупотреблений. Для компаний дополнительная польза механизмов, действующих на оперативном уровне, заключается в том, что они первыми сигнализируют о возникновении проблем и помогают снять их остроту или решить, прежде чем злоупотребления произойдут или споры обострятся. В этом качестве они могли бы иметь важное значение для эффективного управления рисками в качестве инструмента контроля и проверки.

27. Однако Специальный представитель подчеркнул, что существует слишком много барьеров на пути доступа к судебным средствам правовой защиты и слишком мало несудебных механизмов, соответствующих минимальным принципам эффективности, о которой он говорил в своих докладах Совету по правам человека на его восьмой и одиннадцатой сессиях. Требуются дополнительные усовершенствования, обмен опытом и инновации. В своей дальнейшей работе по обеспечению доступа к средствам правовой защиты Специальный представитель ставит перед собой задачу достичь всех трех целей.

28. Специальный представитель изучает три аспекта доступа к правосудию: правовые барьеры, практические препятствия и конкретные барьеры, с которыми сталкиваются группы населения, потенциально подвергающиеся риску или находящиеся в неблагоприятном положении. В отношении правовых барьеров в своей работе он делает акцент на обследовании существующих национальных стандартов гражданской и уголовной ответственности корпораций; изучении основных юрисдикционных проблем, особенно применительно к корпоративным группам и деятельности компаний за рубежом; и выявлении взаимосвязи между ответственностью корпораций и частных лиц.

29. С точки зрения практических барьеров Специальный представитель изучает необходимость снижения стоимости юридических консультаций и обеспечения доступа к ним; роль исков, представляющих общественный интерес, и групповых исков; и проблемы, возникающие в процессе расследования и сбора доказательств в тех случаях, когда соответствующий ущерб наносится за рубежом. В своей работе над изучением практических барьеров он исходит из более широкого осознания трудностей в деле обеспечения средств правовой защиты в рамках юрисдикций со слабыми или недостаточно финансируемыми структурами.

30. В отношении потенциально уязвимых групп Специальный представитель изучает вопрос о том, как отсутствие положений об обеспечении надлежащей защиты прав женщин и коренных народов в национальных законах может повлиять на их способность использовать средства правовой защиты в связи со злоупотреблениями со стороны корпораций. Он также надеется получить материалы экспертов об эффективных подходах к решению споров между общинами коренного населения и компаниями, охватывающих как судебные, так и несудебные элементы. Наконец, он изучает положение других групп, которые могут оказаться в неблагоприятном положении вследствие действий транснациональных корпораций и с точки зрения использования средств правовой защиты, особенно ремесленников и мелких кустарей¹⁸.

¹⁸ Специальный представитель рассчитывает получить результаты исследования, проведенного группой из Клиники по правам человека Ловенштейна Йельской школы права.

31. В процессе изучения этих вопросов Специальный представитель опирается на ценный опыт работы ряда правовых, неправительственных, научных и коммерческих организаций. Он, в частности, рассчитывает получить результаты исследования, которое проведет Европейский союз в начале 2010 года по правозащитным и экологическим обязательствам компаний, базирующихся в Европейском союзе, в отношении их операций за рубежом. В сентябре 2009 года Институт прикладных международных исследований (ФАФО), организация «Международная амнистия» и Норвежский центр миростроительства (НОРЕФ) совместно организуют совещание в поддержку мандата с целью изучить ряд этих вопросов и продумать возможные пути вперед. Специальный представитель продолжит взаимодействовать с заинтересованными сторонами в поиске путей устранения этих и других препятствий с точки зрения доступа к правосудию пострадавших частных лиц и общин.

32. Что касается доступа к средствам правовой информации по несудебным каналам, то Специальный представитель в настоящее время работает по трем направлениям деятельности.

33. Во-первых, как отмечалось в его докладе, представленном им в 2009 году Совету по правам человека, Специальный представитель осуществляет проект продолжительностью 20 месяцев по применению в экспериментальном порядке семи принципов действия механизмов на уровне компаний: законность; доступность; предсказуемость; равноправие; совместимость с правами; транспарентность; и диалог и участие. Этот проект предполагает реализацию четырех основных проектов и одного минипилотного проекта на четырех континентах и по пяти областям. Основные проекты касаются Инвестиционной энергетической корпорации «Сахалин» в Российской Федерации — совместного предприятия в составе компаний «Газпром», «Шелл», «Мицуи» и «Мицубиси»; компании «Карбонес дель Серрехон» в Колумбии — совместного предприятия в составе компаний «Англо-Америкэн», «Би-эйч-пи-Биллитон» и «Экстрата»; компании «Эскель групп» и ее объекта во Вьетнаме; и «Теско» с группой поставщиков. Минипилотный проект осуществляют компания «Хьюлетт-Пакард» и два ее поставщика в Китае. Итоговые документы о реализации пилотных проектов будут опубликованы.

34. Специальный представитель признателен Международной организации предпринимателей, Международной торговой палате и Консультативному комитету по вопросам предпринимательства и промышленности при ОЭСР за поддержку его проекта и всем участвующим компаниям за их сотрудничество. Он надеется познакомиться с их опытом и опытом других заинтересованных сторон.

35. Наряду с выявлением оперативных механизмов рассмотрения жалоб Специальный представитель приступил к изучению других характерных для компаний факторов, с помощью которых можно оценить степень эффективности их действий по урегулированию конфликтов. На данном этапе Специальный представитель сосредоточивает внимание на горнодобывающей промышленности, ставя перед собой задачу лучше понять взаимосвязь между корпоративной культурой и урегулированием конфликтов. Корпоративная культура понимается как совокупность реальных ценностей той или иной компании, а также практика, системы и процессы реализации этих ценностей при осуществлении ее деятельности. Под конфликтом понимается процесс, начинающийся с обычных

проявлений напряженности и трений в отношениях между людьми и завершающийся активной стадией. Первые исследования и консультации экспертов выявили ряд факторов, касающихся корпоративной культуры, которые, по всей видимости, играют важную роль в обеспечении эффективности усилий горнодобывающих компаний по урегулированию конфликтов¹⁹. Специальный представитель продолжит изучение этих вопросов в будущем году.

36. Наконец, Специальный представитель продолжает работу по созданию интерактивного онлайн-форума “BASESwiki” (www.baseswiki.org) для поиска, изучения и обсуждения механизмов рассмотрения жалоб и ресурсов урегулирования конфликтов, которыми располагают компании и их внешние партнеры. После представления Специальным представителем своего доклада Совету по правам человека в 2009 году “BASESwiki”, благодаря поддержке партнеров в Республике Корея и Японии, появился на корейском и японском языках. Завершение работы над арабским вариантом “BASESwiki” в скором времени будет означать завершение создания веб-сайта на всех шести языках Организации Объединенных Наций. Обсуждаются вопросы установления партнерских отношений с организациями еще в ряде стран, что поможет приблизить этот ресурс к низовому уровню.

37. “BASESwiki” представляет собой ресурс, созданный пользователями для пользователей. Поэтому Специальный представитель призывает все заинтересованные стороны посещать этот сайт, присоединиться к сообществу и изучать, совершенствовать и добавлять новую информацию, с тем чтобы наращивать этот важный ресурс. Специальный представитель вновь выражает признательность Международной ассоциации юристов за ее сотрудничество и консультанту по вопросам соблюдения/Омбудсмену Группы Всемирного банка и Фонду “JAMS” за поддержку ими этого проекта.

III. Принцип обязательности и добровольности: препятствие на пути прогресса

38. Во многих странах проведению творческой и инновационной политики в вопросах предпринимательства и прав человека препятствует приверженность утвердившемуся и все более устаревающему разделению средств на добровольные и обязательные. Специальный представитель поднимал этот вопрос в 2009 году в своих выступлениях в Парламентском подкомитете по правам человека Европейского союза и Совместном комитете по правам человека парламента Соединенного Королевства.

39. Сторонники принципа обязательности игнорируют тот факт, что международные договоры носят добровольный характер в том смысле, что ни одну страну нельзя принудить к их принятию; они должны быть согласованы на глобальном уровне 192 государствами — членами Организации Объединенных Наций, обладающими весьма различными взглядами и возможностями; и даже в случае формирования сколько-нибудь значимого общего подхода к выработке обязательного для исполнения договора по вопросам предпринимательства и прав человека его фактическое соблюдение в конечном итоге будет носить в

¹⁹ www.reports-and-materials.org/Conflict-management-and-corporate-culture-in-mining-roundtable-12-Jun-2009.pdf.

основном добровольный характер, поскольку в этой области не существует международного механизма принуждения, и вряд ли в ближайшее время он появится.

40. С другой стороны, компании, которые выступают за чисто добровольный принцип, пока не объяснили, как можно добиться заметного прогресса или как подтянуть отстающих.

41. Правительства, отстаивающие чисто добровольный принцип, зачастую не могут даже предложить рекомендации или стимулы неправового характера для того, чтобы компании уважали права человека, а это означает, что добровольные стандарты в лучшем случае имеют незначительные практические последствия. Кроме того, они не приносят большой пользы предпринимательству, поскольку не гарантируют оказание надлежащей помощи компаниям, особенно когда те действуют в трудных условиях, например в зонах конфликта или действия слабых структур управления, когда компании, нанесящие колоссальный ущерб правам человека, оказываются в крайне трудном положении. В конечном итоге политика использования принципа добровольности нередко ничем не отличается от *laissez-faire*, или, иными словами, не является политикой вообще. Необходимо признать, что требуется разумное сочетание обязательных и добровольных мер и поиск практических путей решения проблем.

IV. Основные мероприятия и информационно-пропагандистская деятельность

A. Информационно-пропагандистская деятельность общего характера

42. Специальный представитель продолжал свою активную информационно-пропагандистскую работу с помощью двусторонних и многосторонних консультаций, экспертных совещаний и участия в деятельности международных организаций.

1. Региональные консультации

43. В 2009 году Специальный представитель организовал две региональные консультации. Первая проходила в Дели 5–6 февраля 2009 года, а вторая — в Буэнос-Айресе 14–15 мая 2009 года. Обе консультации проводились в едином формате при участии представителей государств, корпораций и организаций гражданского общества, а также представителей научных кругов и практикующих юристов из соответствующих регионов. Как и предыдущие региональные консультации, которые организовывал Специальный представитель, они не носили характер поездки в страну с целью изучения положения прав человека на национальном уровне. Их задача заключалась скорее в том, чтобы собрать людей из различных частей региона, с тем чтобы Специальный представитель мог услышать их мнения о наилучших путях введения в действие рамок защиты, уважения и использования средств правовой защиты. Эти консультации были призваны, в частности, содействовать созданию сетей и обмену информацией между заинтересованными сторонами, которые базируются за пределами Северной Америки или Европы и которые не имеют возможности участвовать в организуемых там консультациях.

44. В ходе консультаций основное внимание уделялось трем важнейшим принципам рамок политики в области предпринимательства и прав человека, потенциальным путям введения их в действие, а также рассмотрению связанных с этим проблем и возможностей. На заключительном открытом заседании участники имели возможность обсудить особенно важные для них вопросы, касающиеся предпринимательства и прав человека. После завершения обеих консультаций участвовавшие в них организации гражданского общества представили Специальному представителю материалы, по которым он позднее высказал свое мнение²⁰.

2. Международные учреждения

45. В октябре 2008 года Специальный представитель встретился с членами Межамериканской комиссии по правам человека с целью обсудить подход Комиссии к вопросам предпринимательства и прав человека²¹.

46. Выступая 18 мая 2009 года на Постоянном форуме Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов на его восьмой сессии в Нью-Йорке, Специальный представитель четко заявил, что в процессе практической реализации рамок важно лучше изучить конкретное положение и опыт коренных народов. Он подчеркнул, что, осуществляя проекты, затрагивающие коренные народы, компаниям следует выработать дополнительные стандарты, характерные для данных общин.

47. В своем итоговом докладе Постоянный форум поддержал рамки защиты, уважения и применения средств правовой защиты²². Он также поддержал активную работу Специального представителя с целью добиться, чтобы государства учитывали вопросы прав человека в тех сферах, которые в наибольшей степени затрагивают предпринимательскую деятельность, и поощрять компании учитывать соответствующие стандарты и действовать с должной осмотрительностью в вопросах обеспечения прав человека, принимая во внимание их значимость для коренных народов²³. Постоянный форум согласился с тем, что для обеспечения доступа к эффективным средствам правовой защиты государствам необходимо обеспечивать соблюдение корпорациями соответствующих законов и стандартов, а предприятиям следует создать оперативные механизмы рассмотрения жалоб, подобные тем, которые предлагает Специальный представитель, чтобы они выполняли функцию раннего предупреждения и помогали предупреждать обострение проблем. Коренные народы, а также другие группы населения продолжают сталкиваться с серьезными барьерами на пути доступа к эффективным судебным и несудебным средствам правовой защиты, и Постоянный форум отметил, что он поддерживает работу Специального

²⁰ Доклад по итогам консультаций вместе с материалами, представленными организациями гражданского общества, и ответами Специального представителя размещены по адресу: <http://www.business-humanrights.org/Updates/Archive/UNSpecialRep-Consultationsworkshops>.

²¹ Доклад о Межамериканской системе прав человека см. по адресу: <http://www.reports-and-materials.org/State-Responsibilities-under-Inter-American-System-Apr-2008.pdf>.

Информационную записку о совещании Специального представителя с членами Межамериканской комиссии по правам человека см. по адресу <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-presentation-IACHR-17-Oct-08.pdf>.

²² E/2009/43, глава I, раздел В, пункт 12.

²³ E/2009/43, глава I, раздел В, пункты 13–15.

представителя по выявлению и предложению путей устранения этих барьеров²⁴.

3. Национальные учреждения

48. После представления им своего доклада Совету по правам человека в 2009 году Специальному представителю было предложено выступить со свидетельскими показаниями перед Совместным комитетом по правам человека парламента Соединенного Королевства в рамках проводимого Комитетом расследования по вопросам предпринимательства и прав человека и перед Австралийским национальным консультативным комитетом по правам человека, который консультирует федеральное правительство по направлениям политики в целях укрепления защиты прав человека в Австралии, в том числе в отношении предпринимательства.

49. Выступая перед членами Совместного комитета по правам человека парламента Соединенного Королевства 3 июня 2009 года, Специальный представитель приветствовал решение Комитета использовать рамки обеспечения защиты, уважения и применения средств правовой защиты в качестве основы для проведения им своего расследования. Он подтвердил наличие различных пробелов управленческого характера в вопросах предпринимательства и прав человека и подчеркнул, что для устранения этих пробелов требуется творческая и инновационная политика, проведение которой нередко осложняется сохраняющейся приверженностью правительств утвердившемуся принципу разделения средств на добровольные и обязательные, о чем шла речь выше. Специальный представитель ответил на ряд вопросов Комитета и рассчитывает ознакомиться с результатами его расследования.

50. В своем письменном представлении Австралийскому национальному консультативному комитету по правам человека Специальный представитель рассказал о рамках и, по аналогии с тем, как он это сделал в своих замечаниях по расследованию Соединенного Королевства, призвал Комитет пересмотреть общепринятые концепции по вопросам предпринимательства и прав человека²⁵.

В. Другие основные мероприятия

1. Руководящая группа

51. 14–15 июня 2009 года Специальный представитель созвал первое совещание своей Руководящей группы в Зальцбурге, Австрия. Руководящая группа была учреждена в сентябре 2008 года для консультирования Специального представителя по стратегическим вопросам и вопросам существа. На первом совещании группа рассмотрела ход работы по осуществлению мандата Специального представителя и возможные действия членов — как в составе группы, так и на индивидуальной основе — в качестве фактора повышения действенности этого мандата²⁶. Совещание было организовано правительством Авст-

²⁴ E/2009/43, глава I, раздел B, пункт 16.

²⁵ Представление размещено по адресу: <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-submission-to-Australian-Natl-Human-Rts-Consultation-Committee-9-Jun-2009.pdf>.

²⁶ Информацию о Руководящей группе и ее членском составе см. по адресу:

рии и Австрийским деловым советом по устойчивому развитию (неправительственная организация RespFCT). Записка о совещании размещена на веб-сайте Специального представителя²⁷.

2. Учет гендерных аспектов

52. Для выполнения положения, предусмотренного новым мандатом Специального представителя, где ему рекомендуется в своей работе учитывать гендерные аспекты, Специальный представитель принял предложение неправительственной организации «Реализация прав: инициатива в поддержку этической глобализации» созвать совещание экспертов по гендерной проблематике для обсуждения этого вопроса. Совещание состоялось 29 июня 2009 года в Нью-Йорке²⁸.

V. Заключение

53. Международное сообщество все еще находится на начальных этапах адаптации международного режима прав человека к задаче обеспечения более эффективной защиты индивидов и общин от ущемления корпорациями прав человека. Однако Специальный представитель неоднократно заявлял, что, как правило, бизнес не во всем и не для всех хорош, в том числе для самого бизнеса.

54. Как отмечается в настоящем докладе, усилия Специального представителя по практическому осуществлению рамок политики в области предпринимательства и прав человека продвигаются вперед при участии многочисленных частных лиц и организаций, представляющих все заинтересованные стороны и субъекты. Специальный представитель неизменно выражает признательность за это продолжающееся участие, без которого его усилия не приносили бы успеха. Он также признателен многим правительствам, которые продолжают поддерживать его работу.

55. Специальный представитель с нетерпением ожидает глобальные консультации по вопросам предпринимательства и прав человека, запланированные на 5–6 октября 2009 года и организуемые Управлением Верховного комиссара по правам человека во исполнение резолюции 8/7 Совета по правам человека, в ходе которых основной акцент будет сделан на путях и средствах практической реализации рамок политики. Он надеется, что это важное мероприятие, в котором примут участие многие эксперты и группы, включая представителей лиц, пострадавших от нарушений прав человека со стороны корпораций, послужит ценным вкладом в его усилия.

<http://www.business-humanrights.org/Gettingstarted/UNSpecialRepresentative>.

²⁷ Резюме доклада совещания размещено по адресу: <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-Salzburg-Leadership-Group-mtg-15-Jun-2009.pdf>.

²⁸ Резюме доклада совещания размещено по адресу: <http://www.reports-and-materials.org/Gender-meeting-for-Ruggie-29-Jun-2009.pdf>.