

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
27 May 2011
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Семнадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие**

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

**Предпринимательская деятельность и права человека
в затронутых конфликтами регионах: вызовы и имеющиеся
в распоряжении государства возможности реагирования***

Резюме

Наиболее вопиющие нарушения прав человека, связанные с предпринимательской деятельностью, происходят в затронутых конфликтами районах и в других ситуациях массового насилия. Нарушения прав человека могут вызвать или усилить конфликт, а конфликт может в свою очередь привести к дальнейшим нарушениям прав человека. Серьезность нарушений прав человека требует соответствующей реакции, однако нельзя ожидать, что в зонах конфликта международный режим прав человека будет действовать должным образом. Такие ситуации требуют срочного вмешательства государств, однако среди государств сохраняется недопонимание в отношении того, какие инновационные, упреждающие и, прежде всего, практически осуществляемые меры политики и инструменты дают наибольшие возможности предупреждения или уменьшения последствий, связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека в ситуациях конфликтов. В настоящем докладе Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях излагает ряд возможностей проведения политики, которые страны базирования, принимающие или соседние государства имеют или могли бы создать для предупреждения и ограничения связанных с деятельностью корпораций нарушений прав человека в контексте конфликтов.

* Настоящий доклад представлен с опозданием, с тем чтобы включить в него самую последнюю информацию.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	3
II. Вызовы, с которыми сталкиваются государства при обеспечении уважения прав человека со стороны делового сообщества в ситуациях конфликтов	5–8	4
III. Имеющиеся в распоряжении государств варианты подхода к предпринимательской деятельности в затронутых конфликтами районах	9–18	5
A. Сотрудничающие субъекты предпринимательской деятельности	12–16	5
B. Несотрудничающие субъекты предпринимательской деятельности	17–18	8
IV. Выводы: первый и последующие шаги	18–21	9

I. Введение

1. Мандат Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях включает выявление путей и средств для государств и субъектов предпринимательской деятельности для предупреждения, смягчения последствий и возмещения ущерба для прав человека, связанного с деятельностью корпораций. В своей резолюции 8/7 Совет по правам человека единогласно приветствовал предложенные Специальным представителем рамки для защиты, уважения прав человека и обеспечения доступа к эффективным средствам правовой защиты и продлил его мандат на трехлетний срок с целью представления конкретных замечаний и практических рекомендаций по их реализации.

2. В рамках обеспечения возможности выполнения государством обязанностей по защите права человека Специальный представитель созвал три рабочих совещания с участием должностных лиц из небольшой, но репрезентативной группы государств для выработки практических и инновационных идей и предложений по вопросам политики для обеспечения уважения предпринимательским сообществом прав человека в затронутых конфликтами районах и для оказания содействия обеспечению того, чтобы предприятия, действующие в таких условиях, не были вовлечены в нарушения прав человека. Участники приглашались исходя из заинтересованности в решении данного вопроса, их предыдущего или нынешнего опыта решения указанной проблемы, их желания подключиться к такому процессу и представленности и сбалансированности между так называемыми государствами базирования и принимающими государствами. Ряд стран согласился принять участие в данном мероприятии, включая Бельгию, Бразилию, Гватемалу, Канаду, Китай, Колумбию, Нигерию, Норвегию, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Сьерра-Леоне и Швейцарию.

3. Каждое рабочее совещание было построено как "мозговой штурм", проводимый по установленному сценарию. Участникам предлагалось действовать в соответствии со сценарием с целью выявления всего диапазона возможностей проведения политики, которые государства базирования, принимающие государства и соседние государства имеют или могли бы создать для предупреждения и ограничения нарушений прав человека при осуществлении предпринимательской деятельности в условиях конфликтов. Рабочее совещание 1 рассматривало имеющиеся у государств варианты по вовлечению в соответствующую деятельность предприятий, которые физически присутствуют в районе конфликта. Рабочее совещание 2 рассматривало имеющиеся у государств возможности взаимодействия с деловым сообществом, чья деятельность в области зарубежного инвестирования и торговли затрагивает территории, охваченные конфликтами. Рабочее совещание 3 было сосредоточено на индивидуальной и коллективной роли государства в вопросах укрепления корпоративной ответственности, в частности реакции государства на действия предприятий, которые отказываются от конструктивного взаимодействия. Характер деловой активности был неодинаков в разных сценариях, и в каждом сценарии предполагались конфликтные ситуации, связанные с эскалацией насилия или насилием, принимающим различные формы.

4. Не ожидалось, что участвующие государства достигнут консенсуса или одобряют какую-либо позицию, но предполагалось, что они внесут вклад в обсу-

ждение политики, на основании которого Специальный представитель мог бы вынести свои собственные рекомендации для включения в настоящий доклад.

II. Вызовы, с которыми сталкиваются государства при обеспечении уважения прав человека со стороны делового сообщества в ситуациях конфликтов

5. Ситуации конфликтов создают самые сложные условия для соблюдения прав человека. Нарушения прав человека часто приводят к возникновению или усилению конфликтов, а конфликт в свою очередь часто приводит к дальнейшим нарушениям прав человека. Многим предприятиям приходится действовать в таких условиях либо потому, что их деятельность требует присутствия в районе, уже затронутом конфликтом, либо вследствие их вовлеченности в конфликт в самом его начале. Неудивительно, что наиболее вопиющие нарушения прав человека в связи с предпринимательской деятельностью также происходят в таких условиях, где режим соблюдения прав человека не может функционировать соответствующим образом.

6. Важно, чтобы все государства начинали заниматься этой проблематикой задолго до начала ухудшения ситуации на местах. В затронутых конфликтом районах "принимающее" государство может оказаться неспособным адекватно защищать права человека из-за отсутствия эффективного контроля. Поэтому в случае вовлеченности транснациональных корпораций их государства базирования призваны играть соответствующую роль в оказании содействия как таким корпорациям, как и принимающим государствам в обеспечении того, чтобы соответствующая предпринимательская деятельность не имела отношения к нарушениям прав человека, а соседние государства могли бы предоставить важную дополнительную поддержку.

7. Несколько уже предложенных инициатив затрагивают конкретные аспекты роли предприятий в зонах конфликтов. Они включают предпринятое в последнее время в рамках Организации Объединенных Наций усилие по проблеме конфликтов и природных ресурсов; работу Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирного банка по проблеме зон со слабым государственным управлением и хрупких государств; Кимберлийский процесс по торговле алмазами из зон конфликтов; или такие инициативы, как "Добровольные принципы в отношении безопасности и прав человека", рекомендации Глобального договора по ответственному ведению предпринимательской деятельности в затронутых конфликтами районах и в районах повышенной опасности или публикация по вопросам деловой практики и международного гуманитарного права Международного комитета Красного Креста.

8. Большинство из этих инициатив в первую очередь затрагивают роль субъектов предпринимательской деятельности. Они служат полезным руководством для ответственных субъектов предпринимательской деятельности, которые все в большей степени стремятся избегать нанесения вреда правам человека в таких трудных условиях. Однако в них нет каких-либо содержательных рекомендаций для государств и поэтому по-прежнему нет полной ясности в отношении того, какими инновационными, проактивными и прежде всего практичными средствами политики и инструментами могут располагать государства или которые им следует приобретать для предупреждения или уменьшения последствий связанных с деятельностью предприятий нарушений прав человека в ситуациях конфликта.

III. Имеющиеся в распоряжении государств варианты подхода к предпринимательской деятельности в затронутых конфликтами районах

9. Взаимодействие государств с субъектами предпринимательской деятельности необходимо для того, чтобы помогать таким субъектам справляться с вызовами, связанными с работой в ситуациях конфликта, в частности для того, чтобы избежать усугубления нарушений прав человека. Государствам не следует исходить из того, что субъекты предпринимательской деятельности безусловно предпочитают бездействие правительства или выгадывают от него, и им не следует избегать активных контактов с субъектами предпринимательской деятельности.

10. Такое взаимодействие следует начинать на раннем этапе, поскольку предупреждение дешевле реакции и для государств, и для субъектов предпринимательской деятельности. Кроме того, представляется более вероятным, что такое взаимодействие может оказаться эффективным в деле оказания помощи субъектам предпринимательской деятельности в их стремлении избежать причастности к нарушениям прав человека, если таковые происходят до того, как насилие становится массовым. Тем не менее предупредительных мер может оказаться недостаточно, и государствам следует продолжать взаимодействие с субъектами предпринимательской деятельности в течение всего цикла конфликта.

11. Ответственные субъекты предпринимательской деятельности все в большей степени стараются получать от государств руководящие указания в отношении того, как избежать усугубления нарушения прав человека в этих сложных условиях. Таким образом, имеющиеся у государств возможности можно подразделить в зависимости от желания субъектов предпринимательской деятельности сотрудничать с ними.

A. Сотрудничающие субъекты предпринимательской деятельности

12. Государствам следует предупреждать субъектов предпринимательской деятельности о возросшем риске причастности к серьезным нарушениям прав человека в затронутых конфликтом районах и четко доводить до их сведения свои пожелания в отношении уважения прав человека субъектами предпринимательской деятельности, даже в таких сложных условиях. За некоторыми исключениями, государства еще не обозначили того, какого поведения они ожидают от субъектов предпринимательской деятельности в ситуациях конфликтов. Обычно государства обозначают такие ожидания посредством политики, законов и подзаконных актов. Например, в области борьбы с коррупцией государства в последние годы согласовали и обозначили, приняв международные конвенции и политику и нормативные положения внутри стран, свои ожидания в отношении норм ведения предпринимательской деятельности, касающихся подкупа. Однако, в отличие от борьбы с коррупцией, существующая правовая база и договоренности об основах политики, относящиеся к затронутым конфликтами регионам, не имеют составляющей специально предназначенной для решения проблем вовлеченности субъектов предпринимательской деятельности.

13. Такое отсутствие четкости регулирования ограничивает способность государств взаимодействовать или давать рекомендации субъектам предпринимательской деятельности в отношении приемлемого поведения в регионах, затро-

нутых конфликтами, или в связи с ними. Поэтому государствам следует рассмотреть вопрос о том, адекватны ли их меры в области политики, законодательства и правоприменения, в том числе в силу положений о должном учете прав человека в ходе осуществления предпринимательской деятельности, возросшему риску причастности к грубым нарушениям прав человека для субъектов предпринимательской деятельности, действующих в конфликтных ситуациях. Им следует обеспечить, чтобы их система норм регулирования была адекватной, применимость этих норм к субъектам предпринимательской деятельности не вызывала неясностей, а в наиболее экстремальных ситуациях соответствующие учреждения имели надлежащие ресурсы для решения проблемы причастности субъектов предпринимательской деятельности к международным или транснациональным преступлениям, таким как коррупция, военные преступления или преступления против человечности.

14. Государства могут также оказывать помощь предпринимательским структурам в оценке и решении проблем рисков нарушений прав человека путем предоставления им информации общего характера и оказания им содействия в определении необходимых способов достижения этой цели. Например, концепция должной осмотрительности, выдвинутая Специальным представителем в рамках, касающихся защиты, соблюдения и средств правовой защиты в 2008 году, была разработана в качестве метода ОЭСР в ее "Руководящих принципах должной осмотрительности для ответственного управления цепочкой поставок полезных ископаемых из районов, затронутых конфликтом, и районов повышенного риска" и одобрена как Международной комиссией по району Великих озер, так и Советом Безопасности при рассмотрении им положения в Демократической Республике Конго.

15. Государствам следует добиваться того, чтобы их собственные учреждения были достаточно компетентными для предоставления полезных и результативных консультаций. В частности, государствам базирования следует способствовать более тесному сотрудничеству между их учреждениями по оказанию помощи в целях развития, министерствами иностранных дел и торговли и учреждениями по финансированию экспорта как на уровне центрального аппарата, так и на уровне посольств, а также между этими учреждениями и субъектами принимающего правительства. Особенно это важно для сотрудников посольства, занимающихся торговыми и политическими вопросами, учреждений по кредитованию экспорта и других таких органов, которые непосредственно контактируют с частным сектором. Учреждения, которые действуют на рынке или за границей, где оперируют субъекты предпринимательской деятельности, играют важнейшую роль в обозначении ожиданий правительства в отношении поведения субъектов предпринимательской деятельности. Государствам следует расширять такие усилия, например путем обучения торгово-дипломатических работников распознаванию настораживающих сигналов в области прав человека, поощрения учреждений по кредитованию экспорта к обсуждению прав человека как части нефинансовых (социальных и экологических) рисков, а также посредством разработки индикаторов раннего предупреждения для оповещения государственных учреждений и субъектов предпринимательской деятельности о возникновении проблем.

16. Могли бы быть задействованы следующие механизмы государственного сектора:

а) правила, требующие проведения политики с учетом прав человека/конфликтов (аналогично обязательству не участвовать в даче взяток) со сто-

роны субъектов предпринимательской деятельности, действующих в условиях насилия;

b) сбор и распространение информации о правовых обязательствах (например, законодательство страны базирования, санкции Совета Безопасности и другие санкции) и консультировании (таким, как консультирование со стороны государства в отношении конкретных условий деятельности, ответственности в области прав человека и инструментах корпоративной социальной ответственности);

c) сбор или предоставление общественности информации о положении в области прав человека в конкретном районе конфликта;

d) разработка и распространение повышенных стандартов ответственной деятельности в конфликтных ситуациях, как, например, "Руководящие принципы должной осмотрительности для ответственного управления цепочкой поставок полезных ископаемых из районов, затронутых конфликтом, и районов повышенного риска" ОЭСР;

e) "белые списки" сотрудничающих субъектов предпринимательской деятельности для государственного снабжения, инвестиций, экспортных кредитов и других сделок на основе ответственной политики и практики;

f) рекомендации проявлять осторожность или принимать соответствующие шаги/меры в районах повышенного риска, например по типу рекомендаций по безопасности туристов, которые способствовали бы более тесному сотрудничеству между государственными учреждениями и субъектами предпринимательской деятельности;

g) обеспечение того, чтобы учреждения могли выполнять обязательства государства по предотвращению поступления на территорию под их юрисдикцией краденых или похищенных товаров;

h) предоставление правительственных или других услуг по примирению или посредничеству в тех случаях, когда в местные конфликты оказываются вовлечены субъекты предпринимательской деятельности;

i) предоставление конфиденциального консультирования министерствами иностранных дел, торговли и промышленности в столицах или через посольства. В дополнение к деятельности по содействию торговле ряд стран обязывают сотрудников, занимающихся содействием торговле, убеждать субъектов предпринимательской деятельности воздерживаться от действий, представляющих проблематичными, например от коррупции. Установление параллельных обязанностей, касающихся, например, международной преступности, потребует создания и подготовки сотрудников/отделов по вопросам торговой политики в посольствах и министерствах иностранных дел;

j) работа на двусторонней основе с государствами-партнерами для обеспечения действенного сотрудничества между всеми соответствующими государствами в связи с деятельностью субъектов предпринимательской деятельности в конкретной конфликтной ситуации. Например, там, где принимающее государство требует от субъектов предпринимательской деятельности производить выплаты непосредственно вооруженным силам или силам безопасности (т.е. этим структурам непосредственно, а не через налоги, взимаемые казначейством) или предоставлять материально-техническое обеспечение, двусторонняя дипломатия могла бы подтвердить, что взаимоотношения между военными и субъектами предпринимательской деятельности регулируются подписанными и транспарентными соглашениями;

к) в затронутых конфликтом регионах модель экспертного обзора могла бы обеспечивать доведение ответов государства до субъектов предпринимательской деятельности на основе модели африканского экспертного обзора, сосредоточенного на вопросах государственного управления.

В. Несотрудничающие субъекты предпринимательской деятельности

17. В тех ситуациях, когда государство считает, что субъект предпринимательской деятельности не желает выполнять установленные нормы, не придерживается добросовестным образом рекомендованных процедур или отказывается воздерживаться от поведения, которое ставит под угрозу соблюдение прав человека, может возникнуть необходимость рассмотрения дополнительных мер. Эти меры могут быть расположены на скользящей шкале и включать следующее:

- посольству или другому государственному учреждению может быть поручено проведение расследования;
- официальное вмешательство может произойти на высоком уровне, когда ожидания государства будут доводиться до корпоративного руководства в случае крупного предприятия, например путем проведения бесед старших должностных лиц с руководством предприятия или путем направления сообщения от соответствующего министра главному должностному лицу компании;
- в прессе или парламенте могут быть подняты вопросы о поведении субъекта предпринимательской деятельности и/или сделаны заявления, дистанцирующие государство от соответствующего субъекта предпринимательской деятельности;
- может быть назначена миссия, например парламентом, для проведения расследования и представления доклада;
- может быть задействован механизм омбудсмана/национального контактного пункта;
- соседствующие друг с другом страны в регионе могут привлекать сотрудничающие страны к расследованиям, процедурам примирения и посредничества, например в рамках Европейского союза, Африканского союза и Организации американских государств;
- государство может угрожать отзывом консульской поддержки и/или поддержки, связанной с развитием предпринимательской деятельности;
- может быть начат процесс закрытия для субъекта предпринимательской деятельности рынка государственных заказов и инвестиционного рынка возможностей получения экспортных кредитов и совершения других операций с государственными структурами.

18. В самых крайних ситуациях, когда предприятия совершают вопиющие нарушения прав человека или способствуют их совершению, а также не учитывают какие-либо рекомендации по уменьшению или ликвидации их последствий, может возникнуть необходимость принятия других дополнительных мер, например следующих:

- государствам следует изучить возможность гражданской, административной или уголовной ответственности
- могут быть наложены односторонние или многосторонние санкции (объектом которых является физическое или юридическое лицо)
- могут быть конфискованы партии товара в случае установления обоснованных оснований считать, что они являются незаконными (например, аналогично положению о товарах двойного назначения), или в случае наложения запрета страной происхождения или Советом Безопасности
- замораживание активов, выдача ордеров на задержание или арест в отношении ключевых лиц, подозреваемых в причастности к международным преступлениям
- Совет Безопасности может внести в соответствующий список субъект предпринимательской деятельности или его руководителей за оказание поддержки сторонам конфликта (что предполагает, что они будут названы для включения в список государствами-членами)
- правоохранительные органы могут провести расследование/предъявить обвинение в совершении международных преступлений как самому предприятию, так и его руководству
- правоохранительные органы могут провести расследование/предъявить обвинение предприятию или его руководству за отмывание денег, например в соответствии с положениями о "доходах от преступления"
- государствам следует рассмотреть многосторонние подходы к предупреждению и реагированию на серьезные нарушения прав человека, связанные с предпринимательской деятельностью, и оказывать поддержку действенным коллективным инициативам

IV. Выводы: первый и последующие шаги?

19. Некоторые государства уже приступили к осуществлению ряда указанных выше шагов, направленных на усиление консультативной роли государства в случаях, когда предприятия действуют в районах, затронутых конфликтом. Такие меры представляются первыми логическими шагами в создании возможностей принятия мер государственной политики для тех государств, которые озабочены этими проблемами.

20. Государствам следует также рассмотреть вопрос о том, как использовать весь спектр имеющихся в их распоряжении возможностей для принятия мер в отношении субъектов предпринимательской деятельности, которые отказываются применять надлежащую практику. Один из первых шагов – установление рисков или видов деятельности, которые должны вызвать реакцию государства, и того, какая реакция будет уместной и необходимой.

21. Таким мерам по установлению стандартов могли бы во многом способствовать многосторонние соглашения о рисках и запрещенных видах деятельности в отношении субъектов предпринимательской деятельности в ситуациях конфликта или других ситуациях повышенного риска. Государства более склонны проводить такую политику, которая не связана с установлением норм, ставящих их собственных субъектов предпринимательской деятельности в неблагоприятное положение, что говорит о воз-

можной необходимости установления норм по этому вопросу в многостороннем порядке в качестве необходимого элемента мер по обеспечению продвижения государств вперед в деле выполнения своих обязательств по защите прав человека.
