

**Совет по правам человека****Сорок четвертая сессия**

15 июня – 3 июля 2020 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Взаимосвязь между предпринимательской
деятельностью и правами человека и борьбой
с коррупцией****Доклад Рабочей группы по вопросу о правах человека
и транснациональных корпорациях и других предприятиях****Резюме*

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюций 17/4 и 35/7 Совета по правам человека.

Рабочая группа изучает взаимосвязи между повесткой дня, касающейся предпринимательской деятельности и прав человека, сформулированной в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, и усилиями по борьбе с коррупцией. В нем рассматриваются виды передовой практики, которые могут взять на вооружение государства, предприятия и гражданское общество для борьбы с коррупцией в тех случаях, когда она оказывает негативное воздействие на права человека в контексте предпринимательской деятельности, с целью предотвращения такого негативного воздействия и обеспечения доступа к средствам правовой защиты. В докладе показано, каким образом меры, стимулирующие ответственную деловую практику в отношении предпринимательской деятельности и прав человека, а также усилия по борьбе с коррупцией, могут взаимно подкреплять друг друга в целях проведения слаженной политики.

* Настоящий доклад был представлен позже установленного срока в связи с необходимостью включения в него самой последней информации.



I. Введение

A. Справочная информация, цели и задачи доклада

1. Коррупция имеет разрушительные последствия во всем мире. Она причиняет экономический ущерб и подрывает осуществление прав человека. В своей резолюции 41/9 Совет по правам человека призвал свои механизмы рассмотреть вопрос о негативном воздействии коррупции на осуществление прав человека. В этой связи Рабочая группа по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях подготовила настоящий доклад, который призван дополнить работу Совета.

2. Опираясь на свой доклад о передовой практике и методах повышения эффективности трансграничного сотрудничества между государствами в сфере правоприменительной деятельности в связи с вопросом о предпринимательстве и правах человека¹, в котором она рассмотрела проблему коррупции, Рабочая группа изучает вопрос о том, каким образом коррупция, затрагивающая предприятия, может приводить к нарушениям прав человека, иногда с фатальными последствиями. В докладе подчеркивается, почему акцентирование внимания на предотвращении коррупции со стороны всех субъектов может предотвратить и смягчить последствия нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью. Рабочая группа также изучает вопрос о том, каким образом осуществление трех основополагающих принципов (защита, уважение и средства правовой защиты) Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты»², и осуществление повестки дня в области борьбы с коррупцией, а также вопрос о том, каким образом усилия в этих двух областях могут быть взаимоусиливающими. Рабочая группа анализирует то, каким образом меры, направленные на обеспечение ответственного делового поведения по этим двум направлениям, могут способствовать согласованности политики. Она также изучает то, как лучше интегрировать должную осмотрительность в вопросах прав человека в меры по борьбе с коррупцией и взяточничеством, переходя от подхода «риск-для-бизнеса» к подходу «риск-для-людей». В заключение Рабочая группа формулирует рекомендации для государств, предприятий и гражданского общества, в том числе в таких областях, как повышение согласованности политики, укрепление должной осмотрительности в вопросах прав человека и расширение доступа к средствам правовой защиты.

B. Методология

3. В рамках ежегодного Форума по вопросам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека 2019 года³ Рабочая группа провела заседание на тему «Вопросы предпринимательской деятельности и прав человека в борьбе с коррупцией». В своей работе она использовала результаты бесед с экспертами и консультаций, проведенных с государствами, бизнес-ассоциациями, организациями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами, в том числе на совещании экспертов, проведенном при поддержке постоянных представительств Норвегии и Швеции в ноябре 2019 года, и в ходе двадцать пятой сессии Рабочей группы, состоявшейся в феврале 2020 года⁴. Рабочая группа опирается на свои тематические доклады и взаимодействие с государствами и заинтересованными сторонами, включая выводы по итогам посещений стран⁵. Она также воспользовалась

¹ A/HRC/35/33.

² A/HRC/17/31, приложение.

³ См. <https://2019unforumbhr.sched.com/event/U98x/corruption-the-business-and-human-rights-dimension>.

⁴ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGSessions.aspx.

⁵ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Reports.aspx#hrc.

материалами, представленными государствами и другими заинтересованными сторонами⁶.

4. Рабочая группа приняла к сведению исследование Консультативного комитета Совета по правам человека по вопросу об использовании невозвращенных средств незаконного происхождения в интересах содействия достижению целей в области устойчивого развития⁷, доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) об имеющихся у государств проблемах и применяемой ими передовой практике в деле учета прав человека в их национальных стратегиях и мерах политики по борьбе с коррупцией, в том числе касающихся негосударственных субъектов, таких как частный сектор⁸, а также специальную сессию Генеральной Ассамблеи по борьбе с коррупцией, которая состоится в 2021 году⁹.

С. Пандемия коронавирусного заболевания

5. Настоящий доклад был подготовлен во время пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19). Связанный с пандемией экономический кризис испытывает правительства и бизнес на то, смогут ли они принимать меры по поддержке экономики, не снижая стандарты ответственного ведения бизнеса. Генеральный секретарь подчеркнул, что восстановление должно привести к улучшению мира¹⁰. Руководящие принципы предлагают единый план действий. Их осуществление требует, чтобы ответственные правительства и деловые круги повышали степень согласованности политики, сотрудничества, прозрачности и собственной подотчетности¹¹.

6. Коррупция часто возникает во время кризисов, особенно когда государственные институты ослаблены. Поставки лекарственных средств и предметов снабжения для систем здравоохранения является одной из областей, наиболее уязвимых с точки зрения коррупции¹². Ежегодные убытки из-за коррупции в секторе здравоохранения составляют около 500 млрд долларов¹³. В условиях напряженной работы систем здравоохранения во всем мире отвлечение критически важных ресурсов в результате коррупции ставит под угрозу права на здоровье и жизнь. В концептуальной записке Организации Объединенных Наций подчеркивается необходимость «дать решительный отпор все тем, кто пытается использовать кризисную ситуацию ... с тем чтобы посредством коррупции присваивать средства, предназначенные для борьбы с пандемией»¹⁴. Ассоциация по борьбе с взяточничеством TRACE подчеркивает, что в период пандемии каждый сектор столкнется с новыми вызовами в области коррупции, предпринимательства и прав человека, в том числе в связи с управлением рабочей силой и трудовыми ресурсами, неприкосновенностью частной жизни и эпиднадзором, производственно-сбытовыми цепочками и безопасностью. Она показывает, каким образом антикоррупционные программы компаний могут включать в себя права человека, например посредством должной осмотрительности и оценки рисков¹⁵. Пандемия делает настоятельно необходимым принятие ответственных, согласованных и скоординированных мер в области предпринимательства, прав человека и борьбы с коррупцией.

⁶ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/2020Survey.aspx.

⁷ A/HRC/43/66.

⁸ A/HRC/44/27.

⁹ См. <https://ungass2021.unodc.org/ungass2021/index.html>.

¹⁰ См. www.un.org/sg/en/content/sg/articles/2020-04-02/recovery-the-coronavirus-crisis-must-lead-better-world.

¹¹ См. также www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25837&LangID=E.

¹² См. <https://rm.coe.int/corruption-risks-and-useful-legal-references-in-the-context-of-covid-1/16809e33e1>.

¹³ См. <http://ti-health.org/wp-content/uploads/2019/03/IgnoredPandemic-WEB-v3.pdf>.

¹⁴ См. www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf.

¹⁵ См. www.paulhastings.com/docs/default-source/pdfs/human-rights-covid.pdf.

II. Взаимосвязи между повесткой дня в области предпринимательства и прав человека и повесткой дня в области борьбы с коррупцией в рамках Организации Объединенных Наций и за ее пределами

7. Коррупция – сложное явление, затрагивающее все государства. Она принимает различные формы, включая взяточничество, вымогательство, кумовство, nepotизм, патронаж, протекционизм, торговлю влиянием, присвоение финансовых средств или имущества и мошенничество. Хотя универсального определения нет, в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции рассматриваются многие различные формы коррупции, такие как подкуп, злоупотребление влиянием в корыстных целях, злоупотребление служебным положением и коррупция в частном секторе. Конвенция, относящаяся к числу наиболее широко ратифицированных международных договоров, является единственным юридически обязывающим универсальным документом по борьбе с коррупцией. В настоящем докладе Рабочая группа рассматривает коррупцию как круг деяний, указанных в Конвенции, который включает в себя подкуп и другие деяния.

8. Взаимосвязь между правами человека и коррупцией давно признана как в Организации Объединенных Наций¹⁶, так и за ее пределами. Коррупция может иметь разрушительные и долгосрочные последствия для прав человека. Она может подрывать наличие, качество и доступность товаров и услуг, которые государства должны предоставлять для выполнения своих международных обязательств в области прав человека¹⁷. Кроме того, коррупция подрывает функционирование и легитимность государственных институтов и ослабляет верховенство права. Группы и отдельные лица, которые подвергаются маргинализации и дискриминации, несоразмерно страдают от коррупции¹⁸, а коррупция, связанная с предпринимательской деятельностью, наносит ущерб правам человека затрагиваемых ею трудящихся и общин¹⁹. Международные индексы коррупции, такие как индекс восприятия коррупции организации «Трансперенси интернэшнл», указывают на наличие глубокой корреляции между высоким уровнем коррупции в странах и широким распространением нарушений прав человека²⁰. Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции рассмотрела вопрос о коррупции и правах человека в 2019 году на своей восьмой сессии²¹.

9. Государства демонстрируют свою приверженность борьбе с коррупцией в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Аддис-Абебской программы действий третьей Международной конференции по финансированию развития. Цель 16 в области устойчивого развития особенно тесно связана с борьбой с коррупцией, в частности задачи 16.4 и 16.5. Правозащитные подходы к борьбе с коррупцией и осуществлению Руководящих принципов имеют важнейшее значение для достижения целей в области устойчивого развития²².

¹⁶ См., например, резолюции 35/25, 29/11, 23/9 и 21/13 Совета по правам человека. См. также A/HRC/41/20, A/HRC/32/22, A/HRC/28/73, A/HRC/26/42, A/HRC/23/26, A/HRC/4/71 и www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx.

¹⁷ См., например, www.u4.no/topics/human-rights/basics и www.oecd-ilibrary.org/governance/consequences-of-corruption-at-the-sector-level-and-implications-for-economic-growth-and-development_9789264230781-en.

¹⁸ См., например, www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf.

¹⁹ См., например, www.icar.ngo/publications-2017-5-9-tainted-lands-corruption-in-large-scale-land-deals/.

²⁰ См. также www.ichrp.org/files/papers/131/131_-_Landman_and_Schudel_-_2007.pdf и <https://muse.jhu.edu/article/694699/pdf>.

²¹ См. www.ohchr.org/EN/Issues/CorruptionAndHR/Pages/SpecialEventHRGenderCorruption.aspx.

²² См. www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/InfoNoteWGBHR_SDGRecommendations.pdf.

10. Изучение связи между правами человека и коррупцией в основном сосредоточено на ущербе, который наносит правообладателям коррупционное поведение государств. Когда предприятия занимаются коррупцией, например взяточничеством, они могут нарушать права человека или способствовать нарушениям, совершаемым в рамках их коммерческой деятельности. Аналогичным образом, нарушения прав человека могут стать плодородной почвой для роста коррупции. Международные акторы уделяют основное внимание предотвращению взяточничества со стороны предприятий и контролю за соблюдением санкций за нарушения. Хотя взяточничество, безусловно, имеет негативные последствия, в том числе для экономики, этот вопрос требует дополнительного изучения. Например, когда предприятия вовлечены в коррупцию, какие проблемы возникают в области прав человека? С учетом того, что предприятия могут быть как движущей силой, так и бенефициаром коррупции, крайне важно учитывать вред, причиняемый правообладателям, при этом следует отметить, что действия, по масштабам превосходящие взяточничество, например крупная коррупция и клептократия, оказывают значительное воздействие на права человека. Банки, юристы и другие субъекты частного сектора позволяют клептократам заниматься массовой коррупцией и грабежом²³. Согласованная политика и действия правительств и предприятий должны быть направлены на борьбу с нарушениями прав человека, связанными с коррупцией в контексте предпринимательской деятельности. В настоящем докладе Рабочая группа рассматривает, каким образом субъекты предпринимательской деятельности становятся причастными к нарушениям прав человека в силу коррумпируемости их деятельности. В нем также изучается вопрос о том, каким образом государствам, предприятиям и гражданскому обществу следует решать эту проблему путем реформирования политики и применения согласованного подхода к профилактике коррупции и обеспечения соблюдения предприятиями прав человека.

III. Коррупция через призму бизнеса и прав человека: ключевые секторы и контексты

11. В настоящем разделе Рабочая группа анализирует области, в которых коррупция приводит к систематическим нарушениям прав человека в контексте предпринимательской деятельности и в которых могут быть приняты меры для решения связанных с этим проблем. Таким образом, в определенных секторах и контекстах ситуация заслуживает более глубокого изучения всеми заинтересованными сторонами; при этом при рассмотрении вопросов, связанных с ведением бизнеса, необходимо отказаться от формального подхода «для галочки» и сосредоточить внимание на правообладателях.

A. Государственные закупки и концессии

12. Государственные закупки – приобретение товаров, услуг и работ правительствами и государственными предприятиями и предоставление государственных концессий – уязвимы для коррупции, зачастую в форме подкупа, хищений и должностных злоупотреблений и ценового сговора, картельной практики и других антиконкурентных практик²⁴. Госзакупки могут осуществляться в ряде секторов, где соответственно могут возникать возможности для коррупции. Риски увеличиваются с объемом сделок, финансовыми интересами и «сложностью процесса, тесным взаимодействием между государственными должностными лицами и деловыми кругами, а также присутствием множества заинтересованных сторон»²⁵. Ряд предприятий дают взятки, чтобы заключить контракт или получить концессию, иногда по требованию государственных чиновников. Это может приводить к тому, что

²³ См. www.journalofdemocracy.org/articles/the-rise-of-kleptocracy-laundering-cash-whitewashing-reputations/.

²⁴ См. www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-4/key-issues/corruption-in-public-procurement.html. См. также материалы, представленные Польшей и Угандой.

²⁵ См. www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf.

государства не смогут обеспечить эффективное использование денежных средств. В ряде случаев жизненно важные государственные услуги, имеющие ключевое значение для реализации прав человека, такие как здравоохранение, образование и жилье, предоставляются частично или не предоставляются вовсе. В странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 12 процентов валового внутреннего продукта расходуется на государственные закупки²⁶. По данным Всемирной торговой организации (ВТО), в среднем на государственные закупки приходится от 10 до 15 процентов валового внутреннего продукта страны²⁷. Согласно ОЭСР, 57 процентов из 427 завершенных дел о взяточничестве, возбужденных в соответствии с Конвенцией о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок, были связаны с выплатой взяток, связанных с заключением госконтрактов²⁸.

13. Государство как субъект хозяйственной деятельности (владелец, кредитная организация и покупатель) имеет рычаги влияния, позволяющие использовать передовую практику, показывая пример и требуя должной осмотрительности. В соответствии со статьей 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, которая требует от государств принимать меры по реформированию процессов закупок в целях предупреждения коррупции, многие государства требуют от компаний брать на себя обязательства по борьбе с коррупцией, когда они участвуют в торгах для заключения государственных контрактов или получения концессии. В отношении обязательств в области прав человека ситуация иная. В комментарии к руководящему принципу 6 Руководящих принципов разъясняется, что обязанность государства защищать права человека распространяется и на государственные закупки и что государства имеют уникальную возможность повышать информированность о правах человека и поощрять их соблюдение предприятиями, с которыми они осуществляют сделки, в том числе коммерческие. При этом государства обеспечивают, чтобы они заключали контракты с предприятиями, приверженными принципам свободной от коррупции и ответственной предпринимательской деятельности. Хотя в последнее время появились некоторые позитивные примеры, государственные органы, как правило, не выполняют обязанность государства по защите прав человека посредством закупок.

В. Приобретение земли

14. Неэффективные системы управления земельными ресурсами, когда права на землю и природные ресурсы не документируются должным образом, контроль ослаблен, а установленные правила зачастую не соблюдаются²⁹, в сочетании с ограниченной прозрачностью позволяют процветать коррумпированным должностным лицам и предприятиям³⁰. Взяточничество особенно распространено в контексте приобретения земельных участков, например, когда чиновники берут взятки у компаний за приобретение участков и их регистрацию. Коррупция имеет место также в тех случаях, когда полиция, судебные или другие государственные органы разрешают или допускают незаконное присвоение земли. Хотя для многих видов деловой активности, таких как агробизнес и инфраструктурные проекты, требуется крупномасштабные приобретения земельных участков, коррупция в этом контексте часто приводит к тому, что очень большое число людей лишается своей земли³¹. Рабочая группа подчеркнула особую связь между коренными народами и землями их предков и отметила, что компенсация или предложение о предоставлении альтернативных земель не могут служить средством правовой защиты от

²⁶ См. www.oecd.org/gov/public-procurement/.

²⁷ См. www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm.

²⁸ См. www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-foreign-bribery-report_9789264226616-en.

²⁹ См. www.fao.org/3/am943e/am943e00.pdf.

³⁰ См., например, www.icar.ngo/publications-2017-5-9-tainted-lands-corruption-in-large-scale-land-deals/.

³¹ Ibid.

насильственного перемещения³². Отсутствие средств правовой защиты и нарушение взаимосвязи между людьми и землей особенно негативно сказывается на коренных народах, которые теряют землю из-за коррумпированности сферы приобретения земельных участков.

15. При покупке и оформлении прав собственности на землю существует вероятность коррупции со стороны компаний за счет использования различных бюрократических процедур³³. Крайне важно, чтобы государства укрепляли институты управления земельными ресурсами и обеспечивали, чтобы люди могли эффективно приобретать права собственности на землю и чтобы их права на землю признавались. Для предотвращения нарушений прав человека, которые могут возникнуть в результате коррупции и неправомерного лишения людей их имущества и средств к существованию необходимы эффективные средства правовой защиты³⁴. Правительствам необходимо укреплять согласованность политики в отношении оценок воздействия на окружающую среду, крупномасштабных проектов развития, управления земельными ресурсами и сохранения лесов³⁵.

С. Цепочки поставок медицинских и фармацевтических товаров

16. Пандемия дает возможность рассмотреть вопрос о коррупции в цепочках поставок и о том, каким образом предприятие, каково ни было его место в цепочке, может быть причастно к нарушениям прав человека, став причиной нарушений, способствуя нарушениям или будучи напрямую связанным с нарушениями в результате своих деловых отношений с другими сторонами³⁶. Глобальные цепочки поставок часто уязвимы для коррупции, поскольку компании и их агенты могут давать взятки, чтобы получить доступ к рынкам. Взятки могут давать, чтобы избежать государственных санитарных инспекций и проверок безопасности труда, например на заводах. Коррупция приводит к тому, что потоки важнейших товаров, таких как продукты питания и медикаменты, выводятся из производственно-сбытовых цепочек на государственном рынке и перенаправляются в частные руки.

17. Коррупция поражает фармацевтический сектор даже в условиях отсутствия кризиса. Постоянно фиксируются сообщения о коррупции в секторе здравоохранения. Меры по борьбе с пандемией в этих секторах могут привести к росту коррупции и злоупотреблений, которые могут подорвать меры реагирования со стороны государств³⁷. Перенаправление лекарственных средств представляет собой проблему в цепочках поставок фармацевтической продукции, поскольку лекарственные средства могут выводиться таким образом из общественного оборота и поступать в распоряжение частных структур, дающих взятки за приобретение дефицитных медикаментов. Еще одной проблемой является появление в цепочки поставок поддельных и некачественных лекарств.

18. В марте 2020 года организация «Глобальные действия в области здравоохранения» совместно со Всемирной организацией здравоохранения опубликовала доклад о борьбе с коррупцией, транспарентности и подотчетности в секторе здравоохранения³⁸. Охваченные в докладе темы касались способности сектора предотвращать, выявлять и применять санкции за коррупцию в целях устранения угроз, которые такая коррупция создает для эффективного функционирования систем здравоохранения во время кризисов. Хотя глобальная потребность в медицинском обслуживании открывает перед компаниями новые возможности для проектирования,

³² A/72/162, пункт 27.

³³ A/71/291, пункт 62.

³⁴ Там же, пункт 90.

³⁵ A/74/198, пункт 37.

³⁶ A/71/291, пункт 35.

³⁷ См. www.transparency.org/news/feature/corruption_and_the_coronavirus.

³⁸ Доступно по адресу www.tandfonline.com/toc/zgha20/13/sup1.

производства и поставок такого оборудования, как ИВЛ³⁹, существует риск коррупции и ценового сговора в связи с дефицитом поставок⁴⁰. Базельский институт управления отметил, что во время этого кризиса в области общественного здравоохранения необходимо эффективное управление⁴¹.

19. Пандемия высвечивает риски для людей, связанные с коррупцией и нарушениями прав человека в контексте предпринимательской деятельности. Рабочая группа напомнила заинтересованным сторонам о том, что и в условиях нынешнего кризиса предпринимательский сектор по-прежнему несет ответственность за соблюдение прав человека⁴². Руководящие принципы требуют, чтобы сделки, совершаемые между государствами и предприятиями, проходили проверку на выполнение положений о должной заботе о правах человека, с тем чтобы оценивать и в максимальной степени снижать воздействие любых мер (включая потенциальную коррупцию) на права человека. Предприятия должны соблюдать права человека, проявляя должную осмотрительность в целях предотвращения причинения вреда людям и устранения выявленных неблагоприятных последствий. Пандемия наглядно демонстрирует связь между такой должной осмотрительностью и защитой права на жизнь.

D. Добывающий сектор

20. Добывающий сектор был выделен в качестве области, в которой имеет место значительная коррупционная деятельность, часто в связи с получением доступа к выгодным государственным концессиям⁴³. По данным ОЭСР, на этот сектор приходится пятая часть дел, связанных с транснациональным взяточничеством, которые были завершены период 1999–2014 годов⁴⁴. Коррупция и нарушения прав человека в этом секторе могут иметь схожие причины. Связь между коррупцией и нарушениями прав человека была продемонстрирована в конкретных контекстах⁴⁵, причем коррупция в этом секторе была отмечена Комитетом по правам человека в заключительных замечаниях⁴⁶. Несмотря на то, что ряд правительств изучают способы стимулирования должной заботы о правах человека со стороны добывающих компаний, в том числе с помощью положений об обязательном проявлении должной заботы и раскрытии информации⁴⁷, постоянно возникают проблемы, связанные с отсутствием оценок воздействия на права человека в процессах выдачи лицензий или предоставления концессий, а также прав на добычу полезных ископаемых, нефти и газа. Инициатива по обеспечению транспарентности в добывающей промышленности, которая представляет собой многосторонний механизм по борьбе с коррупцией в добывающем секторе, была не менее 3 раз одобрена Группой 20 и 10 раз – Группой 7/Группой 8, а Генеральная Ассамблея приняла эту Инициативу к сведению, продемонстрировав консенсус в отношении глобальной проблемы, которая требует решения⁴⁸.

³⁹ См. <https://eandt.theiet.org/content/articles/2020/03/rival-companies-work-together-to-manufacture-medical-ventilators/>.

⁴⁰ См. <https://ti-health.org/content/coronavirus-covid19-corruption-health-systems/>.

⁴¹ См. www.baselgovernance.org/blog/rethinking-governance-times-covid-19-pandemic.

⁴² См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25746&LangID=E.

⁴³ См. www.oecd.org/dev/Corruption-in-the-extractive-value-chain.pdf.

⁴⁴ См. www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm.

⁴⁵ См., например, <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/powering-down-corruption-tackling-transparency-and-human-rights>; www.globalwitness.org/en/campaigns/oil-gas-and-mining/shell-knew/; и www.globalwitness.org/en/campaigns/oil-gas-and-mining/take-the-future/.

⁴⁶ См., к примеру, ССРР/С/НГА/СО/2, пункты 12–13; ССРР/С/ГНН/СО/1, пункты 18–19; и ССРР/С/НЕР/СО/2, пункты 10–11.

⁴⁷ См., например, Закон о мерах по обеспечению транспарентности в добывающем секторе, принятый в Канаде.

⁴⁸ См. www.cmi.no/publications/6300-has-the-eiti-been-successful.

21. Несмотря на некоторые виды передовой практики в отношении производственно-сбытовых цепочек⁴⁹ и должной осмотрительности в вопросах прав человека⁵⁰, коррупция в добывающем секторе по-прежнему несет с собой значительные последствия для прав человека. Так, в общинах коренных народов экстенсивная добыча полезных ископаемых и нефти и газа приводит к значительному неблагоприятному воздействию на права человека, затрагивающему права на здоровье и на окружающую среду, достаточную для здоровья и благополучия⁵¹. Предоставление концессий без надлежащей оценки экологических или социальных рисков, к примеру, приводит к целому ряду нарушений прав человека, которые оказывают влияние на местное население. Злоупотребления включают отсутствие реальных консультаций с местными общинами, в частности с коренными народами, и несоблюдение требования о свободном, предварительном и осознанном согласии в контексте предпринимательской деятельности на их землях, изложенного в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов⁵². Этот вопрос рассматривался в резолюции 1/18 Межамериканской комиссии по правам человека и Организации американских государств.

Е. Гендерные аспекты предпринимательской деятельности и нарушений прав человека и коррупции

22. Женщины и девочки испытывают на себе негативные последствия предпринимательской деятельности иначе и в несоразмерно большей степени, чем мужчины и мальчики, при этом они сталкиваются с дополнительными барьерами на пути к средствам правовой защиты⁵³. Рабочая группа разработала гендерные рамки и представила рекомендации относительно учета гендерной проблематики при осуществлении Руководящих принципов⁵⁴. Коррупция в деловом секторе может усилить экономическую маргинализацию женщин, в том числе путем ограничения их доступа к кредитам и финансам. В неформальном секторе женщины могут чаще оказываться в ситуации, когда у них вымогают взятку или требуют оплатить незаконно взимаемый налог⁵⁵. Коррупция создает возможности для перекрестных форм дискриминации, отчуждения, несправедливости, предрассудков и неравенства. Межамериканская комиссия по правам человека подчеркнула серьезное воздействие коррупции на лиц, сталкивающихся с дискриминацией, включая женщин и детей⁵⁶. Поскольку коррупция воздействует на женщин не так, как на мужчин⁵⁷, во всех усилиях по борьбе с коррупцией необходимо применять гендерный подход. Рабочая группа отметила, что государства и предприятия должны обязательно учитывать тот факт, что женщины иначе испытывают на себе негативные воздействия на права человека⁵⁸.

⁴⁹ См., например, http://mneguidelines.oecd.org/Brochure_OECD-Responsible-Mineral-Supply-Chains.pdf.

⁵⁰ См., например, www.icmm.com/mining-principles.

⁵¹ См. www.un.org/press/en/2017/hr5357.doc.htm; <https://globalexchange.org/2016/06/02/the-devastating-effects-of-extractive-activities-on-perus-indigenous-peoples/>; и [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534980/EXPO_STU\(2014\)534980_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534980/EXPO_STU(2014)534980_EN.pdf).

⁵² A/71/291, пункты 67–74.

⁵³ См. A/72/162, A/HRC/41/43/Add.1 и A/HRC/38/48/Add.1.

⁵⁴ См. A/HRC/41/43.

⁵⁵ См. www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf.

⁵⁶ См. www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf.

⁵⁷ См. материалы, представленные Швецией, и www.u4.no/publications/the-gendered-impact-of-corruption-who-suffers-more-men-or-women.

⁵⁸ A/72/162, пункт 82.

IV. Обязанность государства обеспечивать защиту от злоупотреблений со стороны предприятий

23. В соответствии с первой исходной предпосылкой, лежащей в основе Руководящих принципов государства обязаны обеспечивать защиту отдельных лиц и общин от возможных и фактических нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью, в различных секторах. Поскольку предприятия могут оказывать значительное воздействие почти на все международно признанные права человека, эта обязанность играет важную роль. Необходимы решительные превентивные меры для предотвращения нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью, наряду с коррупцией, при этом важно учитывать, что коррупция оказывает дополнительное воздействие на права человека. Совет по правам человека в своей резолюции 41/9 подчеркнул, что превентивные меры являются одним из наиболее эффективных средств борьбы с коррупцией и недопущения ее негативного воздействия на осуществление прав человека. Он призвал к укреплению превентивных мер на всех уровнях и подчеркнул, что одним из ключевых аспектов превентивных мер является удовлетворение потребностей тех, кто находится в уязвимом положении и может стать первой жертвой коррупции. Превентивный подход закреплен в Руководящих принципах.

A. Согласованность политики

24. С учетом взаимосвязей между коррупцией и нарушениями прав человека в сфере предпринимательской деятельности, государствам следует повысить согласованность интеграции политики. В сфере предпринимательской деятельности и прав человека и борьбы с коррупцией государства используют различные нормы и стандарты, например Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции, Руководящие принципы, Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий и Конвенцию ОЭСР по борьбе с взяточничеством, а также такие региональные документы, как Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней. Подходы государств к обеспечению согласованности политики при выполнении своих соответствующих обязательств не всегда очевидны. Как государствам происхождения, так и принимающим государствам следует активизировать усилия по учету воздействия на права человека при решении проблем корпоративной коррупции⁵⁹. Аналогичным образом, любые меры в области ответственного ведения бизнеса и прав человека должны приниматься с учетом соображений, связанных с коррупцией.

25. Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий являются единственным согласованным на многосторонней основе комплексным руководством по ответственному ведению бизнеса, которое правительства обязались пропагандировать. Они включают главу о правах человека, полностью основанную на второй предпосылке Руководящих принципов, и посвящены борьбе с коррупцией. Таким образом, коррупция, бизнес и права человека являются частью одного и того же пакета ответственного ведения бизнеса. Это относится ко всем многонациональным предприятиям, находящимся под юрисдикцией стран, придерживающихся Руководящих принципов (включая несколько стран, не являющихся членами ОЭСР). Руководящие принципы ОЭСР по должной осмотрительности для обеспечения ответственного подхода при осуществлении предпринимательской деятельности способствуют осуществлению Руководящих принципов. Руководящие принципы содержат комплекс единых требований в отношении проявления должной осмотрительности предприятиями в вопросах противодействия коррупции и обеспечения уважения прав человека в соответствии с Руководящими принципами. Вместе с тем основным двигателем антикоррупционной деятельности в ОЭСР является Рабочая группа по проблемам взяточничества в международных деловых операциях. Эта Рабочая группа контролирует осуществление и соблюдение

⁵⁹ См. A/HRC/35/33 и A/HRC/38/48.

Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством и не занимается правами человека⁶⁰. Конвенция открыта для государств, не являющихся членами ОЭСР. Конвенция и Руководящие принципы оказывают влияние за пределами региона ОЭСР, в том числе в рамках различных проектов по ответственному ведению бизнеса.

26. В своих руководящих указаниях Рабочая группа по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях подчеркнула, что национальные планы действий по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека служат инструментом для содействия большей координации и согласованности государственной политики в области предпринимательской деятельности и прав человека⁶¹. Она отметила, что национальный план действий служит отправной точкой и началом процесса национальных действий с участием всех соответствующих заинтересованных сторон, направленного на перевод политики в плоскость практической деятельности⁶². В своей резолюции 26/22 Совет по правам человека подчеркнул важную роль, которую такие планы могут играть в качестве инструмента поощрения всеобъемлющего и эффективного осуществления Руководящих принципов.

27. Учитывая, что такие планы могут служить мощным, ориентированным на будущее инструментом, способным стимулировать разработку новых нормативных актов и политики⁶³, они могут касаться как предпринимательской деятельности, так и мер по защите прав человека и борьбе с коррупцией. Включение обеих тем в национальные планы действий могло бы привести к выработке более согласованных политических рамок, дать представление о комплексных ожиданиях частного сектора и разработке программ по предотвращению наносящего вред поведения, особенно в контексте рисков как с точки зрения прав человека, так и с точки зрения коррупции. Многие государства разработали специальные национальные стратегии борьбы с коррупцией. Первым шагом будет разработка национальных планов действий по перекрестной увязке связей между коррупцией и нарушениями прав человека, связанными с предпринимательской деятельностью⁶⁴. Например, Италия в своих представленных материалах отметила, что ее первый национальный план действий в области предпринимательства и прав человека содержит несколько ссылок на борьбу с коррупцией, как и пересмотренный вариант 2018 года. Национальная комиссия по правам человека Бангладеш отметила, что включение антикоррупционных стандартов в национальный план действий позволит улучшить координацию.

28. Согласованное руководство деятельностью по соблюдению прав человека и борьбе с коррупцией помогает предприятиям, работающим за рубежом. Межгосударственная инициатива по обеспечению добросовестности в предпринимательской деятельности, инициированная Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, помогает международным предприятиям бороться со взяточничеством, коррупцией и нарушениями прав человека⁶⁵. Поддержка включает в себя онлайн-руководство, консультационную службу по вопросам обеспечения добросовестности в предпринимательской деятельности, которая предоставляет консультации по вопросам прав человека и борьбы с коррупцией⁶⁶, а также финансирование инициатив коллективных действий. Поддержка со стороны дипломатических представительств Соединенного Королевства оказывается в Кении, Мексике и Пакистане⁶⁷. Аналогичным образом, Национальное налогово-таможенное управление Колумбии организовало подготовку своих сотрудников по вопросам этики, с тем чтобы они стали защитниками государственного имущества в борьбе с

⁶⁰ См. www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Recommendation-ENG.pdf.

⁶¹ См. www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf.

⁶² A/74/198, пункт 17.

⁶³ Там же.

⁶⁴ См. <https://globalnaps.org/issue/corruption/>.

⁶⁵ См. www.gov.uk/government/publications/anti-corruption-newsletter-summer-2019/anti-corruption-newsletter-summer-2019.

⁶⁶ См. www.great.gov.uk/advice/manage-risk-bribery-corruption-and-abuse-human-rights/government-help-manage-risks-bribery-corruption-and-abuse-human-rights/.

⁶⁷ См. материалы, представленные Соединенным Королевством.

коррупцией⁶⁸. Координация между соответствующими департаментами и подготовка их сотрудников помогли бы обеспечить согласованную и реализуемую политику. В 2018 году Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями, действующая под эгидой Министерства финансов Соединенных Штатов Америки, выпустила консультативное заключение для финансовых учреждений Соединенных Штатов, с тем чтобы «обратить внимание на связь между коррумпированными высокопоставленными зарубежными политическими деятелями и теми, кто способствует нарушениям прав человека»⁶⁹. В ряде юрисдикций предусмотрены точечные санкции, замораживание активов и отказ в выдаче виз лицам, совершающим грубые нарушения прав человека и/или участвующим в коррупционных действиях.

В. Обусловленные стимулы

29. Государственные департаменты и учреждения, которые формируют деловую практику или взаимодействуют с деловыми кругами, а также с субъектами, находящимися в собственности или под контролем государства, должны действовать на согласованной, внятной, скоординированной и тщательно продуманной основе. Государствам, возможно, придется решать проблему воздействия коррупции на права человека со стороны субъектов предпринимательской деятельности при принятии решений, например, о том, предоставлять ли предприятиям государственную поддержку, такую как финансирование торговли. Государства могут увязывать стимулы в области закупок, торговли и финансов с правами человека.

30. Рабочая группа отметила, что в области поощрения торговли и инвестиций существуют модели борьбы с коррупцией и укрепления добросовестности в предпринимательской деятельности. Она отметила, что такие модели можно было бы адаптировать, с тем чтобы они охватывали соблюдение прав человека предприятиями, например путем включения обязательств по обеспечению добросовестности в контракты между учреждениями по развитию торговли и компаниями; любое нарушение этих обязательств может привести к негативным последствиям, таким как прекращение в будущем поддержки торговли или предоставления других государственных услуг⁷⁰. Требование к компаниям демонстрировать приверженность этическим нормам не является чем-то новым. Государства требуют, чтобы компании брали на себя обязательства по борьбе с коррупцией в качестве условия оказания поддержки в области торговли⁷¹ и обуславливают предоставление кредитов усилиями по борьбе с коррупцией. В соответствии с Руководящим принципом 4 государствам следует подавать пример в своей роли покупателя, владельца, инвестора и организатора торговли и содействовать соблюдению прав человека предприятиями. Существующие требования следует расширить, включив в них уважение прав человека и осуществление Руководящих принципов и Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий наряду с обязательством по борьбе со взяточничеством.

31. Экономический спад, вызванный пандемией, заставляет правительства оказывать помощь и поддержку бизнесу. Государствам следует обеспечить, чтобы предприятия, получающие помощь от государства, уважали права человека и были привержены принципам транспарентности и подотчетности. «Трансперенси интернэшнл», «Хьюман райтс уотч» и «Глобальный свидетель» настоятельно призвали Международный валютный фонд включить меры по обеспечению транспарентности и борьбе с коррупцией в его программы оказания чрезвычайной помощи в связи с пандемией коронавируса для обеспечения того, чтобы средства, получаемые государствами, использовались транспарентным и подотчетным образом в интересах наиболее уязвимых групп населения. Правительство Дании отказалось оказывать финансовую помощь компаниям, расположенным в оффшорных налоговых

⁶⁸ См. материалы, представленные Колумбией.

⁶⁹ См. www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/2018-06-12/PEP%20Facilitator%20Advisory_FINAL%20508.pdf.

⁷⁰ A/HRC/38/48, пункт 10.

⁷¹ Там же, пункт 16.

убежищах или занимающимся выкупом акций, и потребовало от компаний привести свою деятельность и налоговую практику в соответствие с Руководящими принципами. Рабочая группа настоятельно призвала государства рассматривать соблюдение прав человека в качестве одного из важнейших требований при оказании поддержки предприятиям в борьбе с пандемиями⁷².

С. Политическая реформа, направленная на содействие борьбе с коррупцией и достижение целей в области предпринимательства и прав человека

32. Хотя в значительной части антикоррупционная реформа состоит в обеспечении уголовного и неуголовного правоприменения, с тем чтобы более активно расследовать случаи взяточничества и связанные с ним преступления и привлекать виновных к ответственности, в рамках реформы политики следует обеспечить, чтобы обязательства по борьбе с коррупцией отражали как уголовное правосудие, так и права человека⁷³. Политическая реформа может способствовать более строгому соблюдению прав человека, а также предупреждению коррупции. Приведенные ниже примеры характеризуют политическую реформу, которая способствует достижению обеих целей. Реформы такого рода обеспечивают как прозрачность, так и гарантии для борьбы с коррупцией, в том числе в секторах, наиболее подверженных злоупотреблениям, например тех, о которых говорилось выше. Эти реформы были сформулированы экспертами и заинтересованными сторонами в ходе консультаций Рабочей группы.

Реформа бенефициарной собственности

33. Многие подставные компании и трасты официально зарегистрированы, однако стоящие за ними и скрывающиеся за корпоративной вывеской истинные бенефициарные владельцы, неизвестны. Государствам и заинтересованным сторонам известно, что коррумпированные чиновники и отдельные лица используют подставные компании и трасты в качестве средства, с помощью которого они скрывают свои активы и личности. Эта практика также позволяет анонимным предприятиям или индивидуальным инвесторам избежать ответственности за нарушения прав человека, связанные с конкретным предприятием или проектом. Подставные компании связаны с современной работоторговлей и торговлей людьми⁷⁴. Реформа в целях раскрытия информации о бенефициарных собственниках может помочь в борьбе с коррупцией и способствовать уважению прав человека, прежде всего путем обеспечения прозрачности и подотчетности. Это связано с тем, что правила раскрытия информации о бенефициарных собственниках могут быть использованы в целях сокрытия истинных владельцев и лиц, контролирующих незаконно приобретенные активы. Проще говоря, если невозможно выяснить, кому приносит выгоду тот или иной актив, то как узнать, к кому обращаться с жалобами или в суд и, следовательно, искать средства правовой защиты за причиненный ущерб? Аналогично этому, как выяснить, к кому обращать настоятельный призыв о принятии превентивных мер?

34. Реформа бенефициарной собственности позволит общественности знать истинных владельцев активов. В ходе страновых визитов Рабочая группа встречалась с общинами, сталкивающимися с серьезными нарушениями прав человека со стороны бизнеса, но при этом они не знали, кто реально контролирует компанию. Им сообщали только название холдинга или подставной компании, а это не позволяет им обеспечить подотчетность или доступ к средствам правовой защиты. Одним из позитивных элементов, на которые следует опираться, является обязательство, содержащееся в коммюнике Антикоррупционного саммита 2016 года, в котором подчеркивается

⁷² См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25837&LangID=E.

⁷³ Материалы, представленные Швейцарией.

⁷⁴ См. https://thefactcoalition.org/fact-sheet-anonymous-companies-and-human-trafficking/?utm_medium=policy-analysis/fact-sheets#_edn8.

необходимость обеспечить доступность точной и своевременной информации о бенефициарных владельцах для тех, кто в ней законно нуждается⁷⁵.

35. Ряд государств начали борьбу с финансовой тайной и запрещают создание анонимных компаний, что вселяет оптимизм. В целях повышения транспарентности бенефициарной собственности в Закон Канады о коммерческих корпорациях были внесены поправки, а также были начаты консультации о возможности создания публичного реестра бенефициарной собственности⁷⁶. Группа лидеров по открытому государственному партнерству, учрежденная Соединенным Королевством, ставит целью продвижение принципов передовой практики раскрытия информации. Аргентина, Армения, Кения, Латвия, Норвегия, Словакия, Украина и Финляндия сделали официальные заявления о присоединении к этому партнерству⁷⁷. Лица, ответственные за принятие решений, и субъекты гражданского общества, работающие в области прав человека, должны изучить связи между реформой системы бенефициарной собственности и потенциальными выгодами для пропагандистской деятельности, подотчетности и продвижения повестки дня, касающейся предпринимательской деятельности и прав человека.

Реформа системы закупок

36. Существуют методы реформирования государственных закупок с целью более полного выполнения обязательств в области прав человека наряду с обязательствами по борьбе с коррупцией. Рабочая группа рекомендовала учитывать права человека в руководящих материалах по государственным закупкам и критериях размещения контрактов. В руководящих указаниях следует предусмотреть шаги, необходимые для проведения оценки рисков и принятия соответствующих мер на каждом этапе процесса закупок⁷⁸. Все государства должны требовать от предприятий соблюдения прав человека. Рабочая группа отмечает, что компания часто утрачивает свое право на участие в государственных закупках, если устанавливается, что она участвовала во взяточничестве, и рекомендовала рассмотреть вопрос применения аналогичного подхода к жалобам, связанным с правами человека⁷⁹. Заказчикам должна предоставляться соответствующая информация о приговорах за коррупцию и, возможно, нарушения прав человека для принятия решений о приостановлении участия или исключении участников торгов.

37. Коррупция в сфере государственных закупок по-прежнему является серьезной проблемой, однако государства добились прогресса в ее решении, например в рамках Соглашения о государственных закупках, представляющего собой многостороннее соглашение в рамках ВТО. В то же время с точки зрения последовательного подхода к вопросам прав человека в контексте государственных закупок международное сообщество находится в числе отстающих. Использование последовательного подхода позволит предотвратить вред людям и экономике.

38. В представленных материалах содержится информация о передовых видах практики. Один из примеров касается пересмотра кодексов поведения для поставщиков, с тем чтобы поставщики, участвующие в конкурсах в рамках государственных закупок, соблюдали все применимые правозащитные и антикоррупционные законы и обеспечивали наличие у своих собственных поставщиков надежных процедур, гарантирующих соблюдение этих законов субподрядчиками в их цепочках поставок⁸⁰. Еще одна задача заключается в упрощении и переводе в цифровой формат процессов государственных закупок с помощью электронных закупок, что позволит повысить их эффективность. Это могло бы лишить

⁷⁵ См. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522791/FINAL_-_AC_Summit_Communique_-_May_2016.pdf.

⁷⁶ См. www.ic.gc.ca/eic/site/142.nsf/eng/00001.html.

⁷⁷ См. www.opengovpartnership.org/policy-area/beneficial-ownership/.

⁷⁸ A/74/198, пункт 86 к).

⁷⁹ A/HRC/38/48, пункт 84.

⁸⁰ См. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779660/20190220-Supplier_Code_of_Conduct.pdf.

компаниям возможности давать взятки госчиновникам в обход бюрократических требований, путем лишения чиновников дискреционных полномочий. Такая цифровизация также способствовала бы выявлению коррупции благодаря регистрации аудиторских следов⁸¹. В рамках инициативы «Партнерство в борьбе с коррупцией» был рассмотрен вопрос о том, каким образом могут помочь такие технологии, как системы закупок на основе технологии блокчейн. Закон о продлении действия Закона о защите жертв торговли людьми в Соединенных Штатах требует, чтобы государственные учреждения сотрудничали с корпорациями для обеспечения того, чтобы в их цепочках поставок отсутствовали материалы, произведенные с использованием труда жертв торговли людьми, и чтобы предприятия не способствовали торговле людьми, связанной с сексуальной эксплуатацией. Обеспечение соблюдения соответствующего исполнительного указа означает, что некоторые подрядчики и их субподрядчики должны иметь планы проявления должной осмотрительности для предотвращения такой торговли, фактически требуя от подрядчиков обеспечения должной осмотрительности в области прав человека в рамках их цепочки поставок.

39. Ключевое значение имеют пакты о добросовестности⁸², в которых государственный заказчик и участники торгов соглашаются соблюдать передовую практику и обеспечивать максимальную прозрачность, а третья сторона – зачастую организация гражданского общества – контролирует процесс закупок в соответствии с этими обязательствами⁸³. Такие пакты используются в целом ряде государственных контрактов, включая инженерные, архитектурные и консалтинговые контракты, государственные разрешения, лицензии и концессии, а также в регулируемых правительством секторах, контрактах на поставку и строительных контрактах. Организация гражданского общества или другой независимый наблюдатель обеспечивает надлежащее завершение проектов и законность тендерных процедур. Сообщения о возможных недобросовестных действиях могут направляться контролерам. Пакты о добросовестности применяются государствами во многих регионах. Одно из отделов организации «Трансперенси интернэшнл» в Мексике отслеживает более 100 контрактов. Пакты о добросовестности можно было бы расширить, включив в них обязательство компаний, участвующих в торгах, соблюдать права человека.

Расширение сферы охвата механизмов управления

40. Механизмы управления с участием многих заинтересованных сторон направлены на борьбу с коррупцией и обеспечение транспарентности. В сфере предпринимательства и прав человека существуют параллельные механизмы. Они касаются таких ключевых секторов, как морское судоходство, строительство в добывающих отраслях и спорт⁸⁴. Механизмы управления, поощряющие подотчетность и транспарентность, могут помочь другим секторам.

41. Поскольку коррупция, связанная с бизнесом, часто приводит к нарушениям прав человека, заинтересованным сторонам следует рассмотреть вопрос о том, каким образом использование более комплексного подхода могло бы предотвратить оба вида вредных деяний. При разработке новых или укреплении существующих механизмов управления следует учитывать усилия по осуществлению Руководящих принципов в рамках деятельности по борьбе с коррупцией. Наглядным примером служат Добровольные принципы по безопасности в аспекте прав человека, которые представляют собой как комплекс принципов, так и инициативу с участием многих заинтересованных сторон, прямо ориентированную на поощрение уважения прав человека.

⁸¹ См. www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf.

⁸² См. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/.

⁸³ См. www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/5.

⁸⁴ См., например, Сеть по борьбе с коррупцией в морской отрасли (www.maritime-acn.org/) и Инициатива по обеспечению прозрачности инфраструктуры (<http://infrastructuretransparency.org/>).

42. Инициатива «Транспарентность в добывающих отраслях промышленности» способствует открытому и подотчетному управлению добываемыми ресурсами, при этом она требует раскрытия информации по всей цепочке создания добавленной стоимости в добывающей промышленности, начиная с момента предоставления права на добычу – до управления правительством доходами и их распределения, а также пользы, которые они приносят обществу⁸⁵. В 53 странах-участницах Инициатива поддерживается коалициями представителей правительств, компаний и гражданского общества. Хотя в рамках Инициативы в определенной степени удалось продвинуть идеи борьбы с коррупцией, одним из ее слабых мест является то, что ряд государств, сталкивающиеся с коррупцией в нефтегазовом и горнодобывающем секторах, не являются членами Инициативы⁸⁶. Инициатива справедливо отмечает, что затраты на обеспечение прозрачности для промышленности невелики, а выгоды могут быть существенными, поскольку прозрачность порождает доверие между заинтересованными сторонами и местными общинами, позволяет более эффективно управлять рисками и может улучшить репутацию компании за счет демонстрации подотчетности и лидерства.

43. Инициатива включает требования к своим членам в отношении управления, в том числе в части взаимодействия с гражданским обществом и соблюдения его протокола взаимодействия с гражданским обществом. Инициатива должна привести свои ожидания и требования к государствам и компаниям в соответствие с Руководящими принципами, обеспечив, чтобы и те, и другие были направлены на выполнение обязательств в области прав человека, борьбу с коррупцией и обеспечение транспарентности.

Обязательное правило должной осмотрительности

44. Хотя обязательства по борьбе с коррупцией связаны с национальными и международными договорно-правовыми требованиями, уважение прав человека, как правило, не относится к сфере соблюдения правовых норм. Компании более активно реализуют принцип должной осмотрительности и оценку рисков в рамках соблюдения требований антикоррупционного законодательства в связи с риском юридической ответственности за взяточничество, а также в связи с тем, что в некоторых юрисдикциях они могут смягчить санкции путем демонстрации надлежащего соблюдения установленных требований. Должная забота о правах человека позволяет предприятиям устранять потенциальные и реальные неблагоприятные воздействия на права человека, к которым они могут быть причастны или нет. Основной целью такой должной осмотрительности является предотвращение негативного воздействия на людей. В ней рассматривается риск для людей, а не бизнеса, что является стержнем легалистических подходов к соблюдению антикоррупционных норм. В апреле 2020 года Комиссар по вопросам правосудия Европейской комиссии объявил о намерении Комиссии ввести правила обязательной корпоративной экологической и правозащитной экспертизы⁸⁷. Обязательное проявление должной осмотрительности в вопросах прав человека будет способствовать борьбе с коррупцией и поощрению прав человека.

45. Рабочая группа приветствовала исследование «Требования относительно проявления должной осмотрительности по всей цепочке поставок»⁸⁸, подготовленное для Европейской комиссии, в котором были подтверждены ранее вынесенные Рабочей группой рекомендации, например о том, что государствам следует использовать все имеющиеся рычаги для устранения сбоев рыночного механизма и недостатков в управлении в целях содействия проявлению корпорациями должной осмотрительности в вопросах прав человека в рамках стандартной деловой практики,

⁸⁵ См. https://eiti.org/document/eiti-standard-2019?utm_source=Media+Contacts&utm_campaign=9b18c6eed2-EMAIL_CAMPAIGN_2020_01_17_10_16_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_6ae237370b-9b18c6eed2-.

⁸⁶ См. https://eiti.org/files/documents/eitis_role_in_addressing_corruption_en.pdf.

⁸⁷ См. www.business-humanrights.org/en/eu-commissioner-for-justice-commits-to-legislation-on-mandatory-due-diligence-for-companies.

⁸⁸ См. www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/WG/STM_welcome_EU_study_HRDD.pdf.

обеспечивая согласованность с Руководящими принципами, в том числе путем использования законодательства для стимулирования проявления должной осмотрительности, в том числе с помощью обязательных требований⁸⁹. Один из вопросов, упомянутых в материалах, касался того, должны ли обязательные законы о должной заботе о правах человека включать в себя «безопасные гавани» или другие меры защиты от ответственности в ситуациях, когда предприятие проявляет надлежащую должную заботу и, тем не менее, в своей деятельности совершает нарушения прав человека.

46. В разных юрисдикциях вопросы должной осмотрительности решаются по-разному. Примерами национального законодательства являются закон о обязанности корпораций проявлять должную осмотрительность во Франции, Закон о современных формах рабства в Соединенном Королевстве и Закон о должной осмотрительности при использовании детского труда в Нидерландах. Требуемые подходы варьируются от раскрытия информации о том, осуществляется ли должная осмотрительность, до более широкого, предусмотренного во французском законодательстве мандата на то, чтобы компании проявляли должную осмотрительность и разрабатывали планы «бдительности» по аналогии с программами комплаенса⁹⁰. Введение на национальном или региональном уровне обязательных требований в отношении проявления должной заботы о правах человека в качестве правовой обязанности приведет к изменениям в корпоративном поведении таким образом, что компании будут проявлять должную заботу о правах человека в своей собственной деятельности и в цепочках поставок или создания стоимости. Это, в свою очередь, приведет к большей правовой определенности, более равным условиям для всех игроков, усилению рычагов воздействия в рамках производственно-сбытовых цепочек и более комплексному управлению рисками. По этим причинам компании часто призывают к последовательному и комплексному регулированию. Анализ деятельности многонациональных компаний, базирующихся в Соединенном Королевстве, показал, что предприятия предпочитают работать в условиях более строгого законодательства в области прав человека и охраны окружающей среды, отражающего положения о коррупции, содержащиеся в Законе о взяточничестве 2010 года, в соответствии с которым непредотвращение компанией взяточничества квалифицируется в качестве преступления⁹¹. Поскольку обязательные стандарты требуют более строгого соблюдения, чем добровольные, государствам следует принять законодательство, требующее от компаний проявлять должную осмотрительность в вопросах прав человека и борьбы с коррупцией во всех звеньях их цепочек поставок.

V. Обязанность корпораций соблюдать права человека

47. Коррупционные риски в деятельности предприятия, связанные с цепочками поставок, партнерствами или деятельностью в государствах с широко распространенной коррупцией, означают не только риск получения взяток либо через компанию или ее агентов или деловых партнеров, но и повышенный риск нарушения прав человека. Таким образом, предприятиям следует проявлять должную заботу о правах человека наряду с проведением антикоррупционных экспертиз. Аналогичным образом, подход компании к коррупции может либо повысить, либо снизить вероятность того, что она может стать причиной нарушений прав человека, способствовать этим нарушениям или быть связана с ними. Рамки отчетности Руководящих принципов ООН иллюстрируют, как компании могут объяснить взаимосвязи между этими двумя вопросами.

48. Участники консультаций Рабочей группы отметили, что компании не могут уклоняться от оценки воздействия коррупции на права человека при проведении

⁸⁹ A/73/163, пункт 93.

⁹⁰ См. <https://vigilance-plan.org/the-law/>.

⁹¹ См. www.biiic.org/publications/a-uk-failure-to-prevent-mechanism-for-corporate-human-rights-harms.

оценок воздействия на права человека. Там, где процветает коррупция, компаниям необходимо рассматривать права человека и антикоррупционные меры как взаимосвязанные. Так, в ситуациях, когда чиновники ожидают взятки за одобрение результатов проверок, также вероятны нарушения прав человека. В ситуациях тотальной коррумпированности, когда коррупция может быть эндемической внутри государства или государственных учреждений, предприятиям необходимо проявлять повышенную должную осмотрительность для предупреждения коррупции и выявления повышенного риска нарушений прав человека с учетом слабых или коррумпированных политических институтов и отсутствия защиты прав.

49. Хотя многие компании осуществляют программы по соблюдению антикоррупционных норм в целях управления рисками, реагирования на уголовное законодательство, направленное против взяточничества, и смягчения санкций, они не делают этого в отношении прав человека. Часто это связано с отсутствием нормативных требований. Соблюдение законов о борьбе с коррупцией во многом является реакцией на положения о гражданской и уголовной ответственности, содержащиеся, например, в Законе о борьбе с коррупцией за рубежом в Соединенных Штатах и Законе о взяточничестве в Соединенном Королевстве, а также в международных конвенциях. Потенциальная ответственность побуждает компании предотвращать, выявлять и реагировать на коррупцию на всех этапах своей деятельности. Подход к борьбе со взяточничеством, которого придерживаются некоторые компании, предусматривает профилактику на уровне управления и принятия решений для обеспечения стандартов профессиональной этики во всех операциях. Как показывает опыт, меры в сфере бизнеса недостаточны для решения проблемы коррупции. К примеру, правоохранные действия, предусмотренные Законом о борьбе с коррупцией за рубежом, а также Индексом восприятия коррупции Трансперенси Интернешнл, неоднократно приводили примеры крупномасштабного взяточничества.

50. Ключевые субъекты, включая ОЭСР и Глобальный договор Организации Объединенных Наций, призвали к применению целостного, комплексного подхода к ответственному ведению бизнеса. Компании также делают это через свои собственные кодексы поведения. Существующие инструменты в этой области предполагают наличие комплексных рамок. В десяти принципах Глобального договора подчеркивается, что компании должны действовать таким образом, чтобы выполнять основные обязанности по соблюдению прав человека и борьбе с коррупцией⁹². В представленных Глобальным договором материалах говорится о том, что поскольку компании сталкиваются с аналогичными рисками неблагоприятного воздействия на права человека и коррупции, предприятиям для выполнения своей обязанности соблюдать права человека на систематической и структурированной основе нужно реализовать синергизм между соблюдением прав человека и борьбой с коррупцией и внедрять уважение прав человека в корпоративную культуру. Несмотря на это, а также на то, аналогичный подход принят ОЭСР, большинство предприятий не участвуют в достижении ожидаемых результатов в полном объеме.

51. Несмотря на ожидания, выработанные ОЭСР и Глобальным договором, деловые круги отстают в осуществлении процессов должной осмотрительности в вопросах прав человека наряду с существующими мерами по обеспечению добросовестности и борьбе с коррупцией. Как Рабочая группа уже отмечала ранее, согласно недавно проведенному сравнительному анализу и рейтинговой оценке положения в области прав человека, большинство компаний, по которым проводились оценки, не продемонстрировали практику, которая соответствовала бы требованиям, установленным Руководящими принципами. Это может свидетельствовать о том, что, несмотря на растущую осведомленность и обязательства, риски для работников и общин не регулируются надлежащим образом⁹³. Тем не менее благодаря инициативам по проведению сравнительного анализа, давлению со стороны инвесторов, изменениям в законодательстве и тенденциям в области обеспечения прозрачности в

⁹² См. www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles.

⁹³ A/73/163, пункт 25.

сфере корпоративной ответственности появляется передовая практика, например четкое понимание того, каковы риски для людей, и точное описание действующих процессов должной осмотрительности, направленных на устранение конкретных рисков⁹⁴. Один из исследователей отметил, что выработка веских доводов в пользу принятия мер по обеспечению профессиональной этики, помимо просто обеспечения комплаенса, является одним из ключевых направлений деятельности ряда групп по соблюдению требований в области борьбы с коррупцией, которые занимаются вопросами обеспечения устойчивости своих компаний к внешним воздействиям в будущем за счет применения устойчивых методов ведения бизнеса⁹⁵. Ключевой момент состоит в том, что предприятиям следует укреплять процессы должной заботы о правах человека наряду с усилиями по обеспечению соблюдения законов о борьбе с коррупцией.

52. Не многие компании реально принимают меры для одновременного достижения этих целей. Это указывает на то, что антикоррупционные усилия компаний могут не иметь возможности отражать риски для людей, т. е. негативные последствия для прав человека. Инициатива «Партнерство против коррупции» и Совета по вопросам глобального будущего в области транспарентности и борьбе с коррупцией Всемирного экономического форума изучают вопрос о том, какие элементы должно включать в себя такое согласование путем создания более стабильных моделей устойчивого ведения бизнеса.

53. Несмотря на вышесказанное, компании берут на вооружение передовые виды практики, направленные на снижение рисков в области прав человека и коррупции, путем согласования своих действий по осуществлению программ соблюдения антикоррупционных норм и процессов должной осмотрительности в вопросах прав человека, в том числе посредством:

- a) включения прав человека в антикоррупционные процедуры с упором, в том числе со стороны руководителей высшего звена бизнеса, на корпоративную культуру добросовестности;
- b) обеспечения того, чтобы юристы и руководители, занимающиеся вопросами комплаенса и правовых рисков, были осведомлены о Руководящих принципах;
- c) обеспечения учета рисков, связанных с коррупцией и правами человека, в системах приема на работу сотрудников;
- d) наличия принятых советом директоров стандартных кодексов поведения или профессиональной этики и обеспечения включения в договоры (в том числе в договоры с посредниками) положений о правах человека и борьбе с коррупцией;
- e) включения прав человека и коррупции в качестве областей, проверяемых нефинансовым аудитом;
- f) наращивания потенциала путем включения вопросов прав человека в программы подготовки по борьбе с коррупцией;
- g) интеграции выявления рисков, связанных с правами человека, и выявления рисков, связанных с борьбой с коррупцией;
- h) включения коррупционных рисков в процесс должной заботы о правах человека путем взаимодействия с департаментом комплаенса компании;
- i) организации отраслевого взаимного обмена опытом;
- j) интеграции правозащитных сообщений в механизмы информирования о нарушениях и отчетности, в том числе на основе «горячих линий» и механизмов рассмотрения жалоб;

⁹⁴ Там же, пункты 46–47.

⁹⁵ См. <https://fcablog.com/2020/01/03/compliance-alert-anti-corruption-and-human-rights-efforts-will-converge-in-2020/>.

к) осуществления всех применимых антикоррупционных законов и стандартов в области прав человека на этапах подготовки к Олимпийским играм⁹⁶.

54. Однако, несмотря на эту передовую практику, проблемы, связанные с согласованием подходов, пока не удается решить. Они касаются, с одной стороны, департаментов по вопросам устойчивости, цепочки поставок и прав человека, а с другой – департаментов по правовым вопросам и комплаенсу, которые работают независимо и в отрыве друг от друга, фокусируя внимание соответственно на мерах по защите прав человека и борьбе с коррупцией. Такая фрагментация приводит к деградации коммуникации, усталости от мер по реализации процессов должной заботы о правах человека, потере общих целей и усложнению процедур аудита, в которых отсутствуют «красные флажки»; отсутствию координации, обмена информацией и сотрудничества между различными звеньями того или иного подразделения, например между отделениями в регионах и штаб-квартирой, а также между различными департаментами; неудовлетворительному обмену информацией и управлению знаниями в отношении вопросов и проблем, связанных с предпринимательской деятельностью и правами человека и борьбой с коррупцией; снижению уровня подготовки, руководства и поддержки применительно к осуществлению обязанностей, связанных с предпринимательской деятельностью и правами человека, а также мер по борьбе с коррупцией параллельно друг с другом; и сопротивлению со стороны оперативных подразделений, испытывающих стресс из-за необходимости общения с многочисленными субъектами.

55. Участники подчеркнули, что не существует универсального подхода и конкретной тенденции в отношении компаний, разрабатывающих единые комплексные рамки комплаенса или рисков, охватывающие как коррупцию, так и права человека. Согласование – это не то же самое, что интеграция. Как было отмечено в некоторых представленных материалах, полная интеграция мер по борьбе с коррупцией и должной осмотрительности в вопросах прав человека может привести к риску сведения на нет основных обязательств по соблюдению прав человека. Цель проявления должной заботы о правах человека заключается в устранении рисков для людей, и такая должная забота опираться на ценностный подход. Поскольку ответственное деловое поведение зиждется прежде всего на предупреждении коррупции и уважении прав человека, для советов директоров и менеджеров корпораций крайне важно обеспечить, чтобы оба приоритета последовательно способствовали формированию целостной корпоративной культуры и подхода к управлению.

56. Авторы сообщений признали, что кодексы поведения компаний и договорные требования, предъявляемые к поставщикам и агентам, зачастую имеют ту же тональность, увязывая обязательства по борьбе со взяточничеством с мерами по соблюдению прав человека. Точно так же интегрированы и другие аспекты международной регулятивной и надзорной деятельности. В ряде таких вызывающих озабоченность секторов, как фармацевтическая и добывающая промышленность, достигнуты успехи в борьбе с коррупцией и нарушениями прав человека, связанными с предпринимательской деятельностью, но это необязательно происходит на согласованной основе. К примеру, у них могут быть отдельные рабочие группы по правам человека и коррупции и торговые ассоциации. С практической точки зрения в антикоррупционном контексте должная забота подразделяется на несколько категорий, включая должную заботу со стороны сотрудников, третьих сторон (или в отношении сделок), должная забота в отношении слияний и поглощений и оперативной деятельности, включая оценку антикоррупционных рисков. Интеграция прав человека в ряде этих категорий представляется более легкой, чем в других. Например, включение вопросов, связанных с правами человека, в базовую проверку потенциальных сотрудников и третьих сторон (или для сделок), часто опирающуюся на автоматизированные платформы, сопряжено с меньшими трудностями, чем

⁹⁶ См. <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/Host-City-Elections/XXXIII-Olympiad-2024/Host-City-Contract-2024-Principles.pdf>.

включение прав человека в процессы слияний и поглощений или проведение оперативных оценок, которые требуют более глубокого экспертного анализа.

VI. Обеспечение эффективных средств правовой защиты

57. Руководящие принципы требуют, чтобы государства принимали надлежащие меры для обеспечения того, чтобы жертвы нарушений прав человека имели доступ к эффективным средствам правовой защиты. Хотя в Руководящих принципах не прорабатывается тема связи с коррупцией, в комментарии к компоненту III отмечается, что процедуры предоставления средств правовой защиты должны быть беспристрастными, защищенными от коррупции и свободными от политических или иных попыток повлиять на исход разбирательства и что государствам следует обеспечить, чтобы отправлению правосудия не препятствовала коррумпированность самого судебного процесса. Учреждения, как судебные, так и несудебные, должны обладать полномочиями, опытом и ресурсами для предоставления адекватных и эффективных средств правовой защиты жертвам нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью, которые позволяют предотвращать, восстанавливать в правах и удерживать субъектов от повторения неправомерного поведения⁹⁷.

A. Коррумпированное поведение как отправная точка для поиска средств правовой защиты от связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека

58. Государства и жертвы должны иметь возможность использовать коррупционное поведение в качестве отправной точки для поиска средств правовой защиты от нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью. Во Франции рассматривались дела, касающиеся Габона и Экваториальной Гвинеи⁹⁸. Кроме того, в январе 2020 года жители Демократической Республики Конго выступили в качестве потенциальных жертв в коррупционном расследовании, проведенном Управлением по борьбе с крупным мошенничеством Соединенного Королевства в отношении многонациональной горнодобывающей компании «Евразийская корпорация природных ресурсов»⁹⁹. Такие случаи заслуживают тщательного рассмотрения; они могут представлять собой новый путь доступа к средствам правовой защиты от нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью.

B. Судебные средства защиты

59. Коррупция в судебной системе, под которой понимаются любые действия, направленные на оказание влияния на беспристрастность и независимость судей и других субъектов, участвующих в отправлении правосудия¹⁰⁰, приводит к отказу правообладателям в предоставлении средств правовой защиты¹⁰¹ и является системной проблемой, которая широко изучается. Независимая и неподкупная судебная система имеет крайне важное значение для поддержания верховенства права, осуществления надзора за государственными институтами и обеспечения доступа к правосудию¹⁰². Пункт 1 статьи 11 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции возлагает на государства-участники обязанность принимать меры по укреплению

⁹⁷ A/72/162.

⁹⁸ См. www.asso-sherpa.org/ill-gotten-gains-gabon#.XpOWgjhJMs и www.asso-sherpa.org/equatorial-guinea-trial-casts-spotlight-on-scrappy-french-watchdog.

⁹⁹ См. www.business-humanrights.org/en/drc-residents-step-forward-as-potential-victims-in-corruption-investigation-into-enrc-as-report-details-harm-caused-by-mine-closure.

¹⁰⁰ A/72/140, пункт 47.

¹⁰¹ Материалы, представленные Польшей, Угандой и «Хьюман райтс уотч».

¹⁰² A/69/294, пункт 41.

честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них. В случаях нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью, судьям, возможно, придется толковать положения, содержащиеся в лицензиях и концессиях, выданных государством, а также решениях о заключении договоров в ходе процессов закупки. Наличие коррумпированных судей, которые могут быть подкуплены одной из сторон для достижения благоприятного исхода процесса, может создать систему безнаказанности с «нулевым сдерживанием»¹⁰³, при которой доступ к судебным средствам правовой защиты был бы фактически заблокирован.

60. По состоянию на март 2020 года почти 80 процентов из 890 дел о коррупции, рассмотренных в соответствии с Конвенцией ОЭСР по борьбе со взяточничеством, были урегулированы с помощью внесудебных механизмов¹⁰⁴. Тем не менее средства судебной защиты остаются важным средством профилактики. В 2017 году Рабочая группа подчеркнула, что имел место целый ряд примеров успешного сотрудничества в проведении расследований и привлечении к ответственности экономических субъектов в областях, тесно связанных с правами человека, например в сфере транснационального подкупа и коррупции, и что, как демонстрируют эти примеры, при наличии политической воли государства могут эффективно взаимодействовать друг с другом в целях борьбы с трансграничным ущербом¹⁰⁵. Вместе с тем, несмотря на многочисленные сообщения о причастности коммерческих предприятий к нарушениям прав человека и международным преступлениям, расследования и судебные преследования в отношении компаний практически не проводятся¹⁰⁶. Поскольку ситуация по-прежнему не меняется, правоохранительные органы должны активизировать меры по уголовному преследованию в этой области. Кроме того, генеральные прокуратуры или эквивалентные им учреждения должны регулярно оценивать серьезность воздействия любого предполагаемого коррупционного акта на права человека и рассматривать его в качествеотягчающего обстоятельства при принятии решений о том, как следует действовать в рамках того или иного дела.

61. Средства судебной защиты могут быть получены через гражданские суды. Это может стать эффективным средством правовой защиты, поскольку в соответствии со статьей 35 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции государства-участники обязаны обеспечить доступность свои судов для лиц, которые понесли ущерб в результате коррупции, чтобы они имели право возбудить производство в отношении лиц, несущих ответственность за этот ущерб, для получения компенсации¹⁰⁷. Возмещение ущерба от коррупции в гражданском порядке – относительно недавнее явление. Пока не ясно, каким образом внутреннее законодательство будет регулировать порядок установления причинно-следственных связей и доказывания причиненного ущерба, особенно в случае причинения вреда группам или общинам. Вместе с тем статья 35 предусматривает широкое толкование таких принципов без необходимости взаимодействия между лицом, виновным в коррупции, и лицом, которое понесло ущерб, или необходимости того, чтобы лицо, виновное в коррупции, предвидело ущерб, причиненный пострадавшему. Скандал с «тайным кредитом» в Мозамбике может быть одним из примеров того, как понесшие ущерб лица могут подать иск о возмещении ущерба в гражданском порядке в один из судов многих государств, возможно, в рамках коллективного иска¹⁰⁸.

62. Звучат призывы к созданию международного антикоррупционного суда для борьбы с масштабной коррупцией и предотвращения нарушений прав человека¹⁰⁹. Ряд

¹⁰³ Материалы, представленные Международной миссией за утверждение правосудия.

¹⁰⁴ См. www.oecd.org/corruption/Resolving-Foreign-Bribery-Cases-with-Non-Trial-Resolutions.htm.

¹⁰⁵ A/HRC/35/33, пункт 6.

¹⁰⁶ Там же, пункт 87.

¹⁰⁷ См. https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/49/2/Symposium/49-2_Ramasastri.pdf.

¹⁰⁸ См. <https://globalanticorruptionblog.com/2020/02/18/civil-damage-actions-for-corruption-possibilities-offered-by-the-mozambican-hidden-debt-scandal/>.

¹⁰⁹ См. www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/daed_a_00507 и <https://humanrightscommission.house.gov/events/hearings/international-anti-corruption-court-iacc-mitigate-grand-corruption-and-human-rights>.

государств поддерживают эту идею. Дебаты по этому вопросу продолжаются, но это не должно отвлекать от обеспечения судебной защиты.

С. Внесудебные средства защиты

63. Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий поддерживаются механизмом осуществления национальных контактных центров. Они учреждаются правительствами в целях пропаганды и осуществления Руководящих принципов и оказания содействия компаниям и заинтересованным сторонам в дальнейшем осуществлении Руководящих принципов. Они также обеспечивают посреднические платформы. Национальные контактные центры могут предоставлять доступ к средствам правовой защиты в делах, когда речь идет о коррупции и предпринимательской деятельности и правах человека, однако эти усилия часто тормозятся несогласованной политикой, недостаточным финансированием, отсутствием независимости и неадекватной подготовкой¹¹⁰. Тем не менее по состоянию на февраль 2020 года национальные контактные центры рассмотрели 35 дел, связанных с борьбой со взяточничеством, вымогательством и подкупом¹¹¹. По окончании рассмотрения дел национальные контактные центры, как правило, занимаются отслеживанием ситуации в области прав человека и трудовых отношений. И все же весьма полезно проследить зоны пересечения этих тем и значимость коррупции для дел, передаваемых на рассмотрение в национальные контактные центры. Национальные контактные центры должны наращивать потенциал в отношении учета связей между коррупцией и правами человека. Государствам следует обеспечить, чтобы национальные контактные центры отвечали критериям функциональной эквивалентности (наглядность, доступность, транспарентность и подотчетность), и предоставить им надлежащие людские и финансовые ресурсы.

64. Национальные правозащитные учреждения играют важную роль в расширении доступа к эффективным средствам правовой защиты от нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью. Опираясь на результаты своей предыдущей работы¹¹², Рабочая группа приступила к осуществлению проекта в этой области¹¹³. Национальные правозащитные учреждения могут косвенно облегчать доступ к средствам правовой защиты, повышая осведомленность, наращивая потенциал, оказывая помощь правообладателям и рекомендуя правовые реформы, а также непосредственно рассматривая жалобы, касающиеся нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью. Национальная комиссия по правам человека Бангладеш сообщила, что она поддерживает тесные отношения с Комиссией по борьбе с коррупцией Бангладеш и что учреждения направляют дела друг другу. Комиссия по правам человека и административному правосудию Ганы выполняет многочисленные функции, в том числе действует в качестве национального правозащитного учреждения, управления омбудсмена и антикоррупционного агентства¹¹⁴.

Д. Отсутствие средств правовой защиты для тех, кто понес ущерб в результате коррупции

65. Как уже отмечалось выше, определение жертвы коррупции открыто для обсуждения. Коррупция – это не преступление без жертв¹¹⁵, однако люди и сообщества, которые могут в конечном счете пострадать при совершении акта взяточничества, т. е. конечные жертвы, редко оказываются в фокусе внимания.

¹¹⁰ A/74/198, пункт 42.

¹¹¹ См. [https://mneguidelines.oecd.org/database/searchresults/?q=\(Theme:\(Combating%20bribery,%20bribe%20solicitation%20and%20extortion\)\)](https://mneguidelines.oecd.org/database/searchresults/?q=(Theme:(Combating%20bribery,%20bribe%20solicitation%20and%20extortion))).

¹¹² См. A/72/162 и A/HRC/35/33.

¹¹³ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ProjectOnRoleNHRIS.aspx.

¹¹⁴ См. <https://chraj.gov.gh/news/anti-corruption-week-launched-in-accra-2/>.

¹¹⁵ См., например, www.raid-uk.org/victimsofcorruption.

Правоприменение, как правило, не включает в себя возмещение ущерба тем, кто пострадал от коррупции, поскольку зачастую они не классифицируются как жертвы¹¹⁶. В одном деле жертва была определена как государство или инвестор, потерявший активы, а не отдельные лица или общины, которые могли пострадать от акта взяточничества¹¹⁷. В другом деле жертвой была компания, которая понесла ущерб от коррупционной деятельности внутри самой компании¹¹⁸. Еще в одном деле урегулирование включало крупные выплаты регулирующим органам, но не людям, которые каждый день ощущают на себе последствия коррупции¹¹⁹. В своих материалах организации «Хьюман райтс уотч» подчеркнула, что жертвами коррупции являются все те лица, ущемлению прав которых она способствовала. Юридические определения жертв часто гораздо более сужены. Было бы весьма полезным выработать определение жертвы, в котором признается степень воздействия коррупции на осуществление прав человека.

66. Суды анализируют статью 35 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, которая дает «жертвам» коррупции право возбудить производство в отношении лиц, совершивших коррупционное деяние, причинившее ущерб. В некоторых случаях суды соглашаются с более широкими определениями лиц, имеющих право использовать средства правовой защиты. Так, во Франции организация «Трансперенси интернэшнл», будучи французской неправительственной организацией, могла бы возбудить гражданский иск по делу, касающемуся активов, предположительно незаконно присвоенных сыном одного из лидеров Экваториальной Гвинеи. В Коста-Рике государство потребовало от многонациональной компании выплатить 10 млн долл. США в качестве компенсации за «социальный ущерб»¹²⁰. В случаях возвращения похищенных активов или выплаты штрафов по делам о взяточничестве группы гражданского общества могут требовать, чтобы эти средства или штрафы использовались в интересах тех, кому был нанесен ущерб в результате коррупции¹²¹.

67. Рабочая группа вновь обращает внимание на то, что доступ к средствам правовой защиты должен предоставляться без какой-либо дискриминации¹²². Государствам следует принимать соответствующие позитивные меры для предоставления доступа к эффективным средствам правовой защиты маргинализированным или уязвимым группам, которые могут быть лишены прав в результате коррупционной деятельности. В этой связи следует особо выделить определение «жертвы», содержащееся в вышеупомянутом расследовании Управления по борьбе с крупным мошенничеством Соединенного Королевства в отношении многонациональной горнодобывающей компании «Евразийская корпорация природных ресурсов» и Демократической Республики Конго¹²³.

VII. Участие гражданского общества и коллективные действия

68. Субъекты гражданского общества, включая лиц, сообщающих о нарушениях законодательства, играют важнейшую роль в мониторинге и освещении фактов

¹¹⁶ См., например, https://sites.tufts.edu/ihs/reparations-for-corruption-how-corruption-enforcement-ignores-victims-rights/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=reparations-for-corruption-how-corruption-enforcement-ignores-victims-rights; и <https://rwi.lu.se/app/uploads/2018/10/Nexus-report-online.pdf>.

¹¹⁷ См. www.raid-uk.org/sites/default/files/raid-congostvictims-of-corruption-full-report-final.pdf.

¹¹⁸ См. <https://globalanticorruptionblog.com/2020/04/10/the-continuing-controversy-over-the-destination-of-the-petrobras-penalties-the-coronavirus-crisis-has-ended-one-debate-but-may-start-another/#more-15803>.

¹¹⁹ См. www.airbus.com/newsroom/press-releases/en/2020/01/airbus-reaches-agreements-with-french-uk-and-us-authorities.html.

¹²⁰ См. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1779834.

¹²¹ См. https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/49/2/Symposium/49-2_Ramasastri.pdf.

¹²² A/72/162, пункт 25.

¹²³ См. <https://inequality.org/research/investors-bribery-drcongo/>.

коррупции и нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью. Они разрабатывают информационно-пропагандистские стратегии, подчеркивающие связь между коррупцией и нарушениями прав человека, и способствуют переменам.

69. Прекрасные примеры многосторонних процессов существуют как в области борьбы с коррупцией, так и в области предпринимательства и прав человека. Процессы разработки и мониторинга национальных планов действий должны стать платформой для эффективного диалога с участием многих заинтересованных сторон. Для осуществления преобразований необходим подход, предусматривающий участие многих заинтересованных сторон, при этом гражданское общество должно участвовать во всех усилиях по осуществлению Руководящих принципов. В комментарии к принципу 18 Руководящих принципов разъясняется, что должная забота о правах человека должна предполагать проведение реальных консультаций с потенциально затрагиваемыми группами и другими соответствующими заинтересованными сторонами, при этом рекомендуется проводить консультации с правозащитниками и другими субъектами гражданского общества в тех случаях, когда взаимодействие с заинтересованными сторонами невозможно. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции содержит более четкие требования в отношении участия гражданского общества. Статья 13, пункт 1, требует от государств-участников поощрять активное участие гражданского общества. Это участие должно быть усилено такими мерами, как усиление прозрачности процессов принятия решений, обеспечение для населения эффективного доступа к информации, осуществление программ публичного образования, а также уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции (статья 13, подпункты 1 a)–d)). Участие гражданского общества в осуществлении Конвенции позволяет извлечь уроки для осуществления Руководящих принципов, и не в последнюю очередь потому, что активное участие гражданского общества имеет ключевое значение.

70. Вовлечение многих заинтересованных сторон имеет ключевое значение для решения взаимосвязанных проблем коррупции и нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью. Глобальный договор и его местные сети поощряют коллективные действия в рамках антикоррупционных проектов на страновом уровне, которые способствуют диалогу между частным и государственным секторами и содействуют соблюдению этических норм ведения бизнеса¹²⁴. Будущие проекты коллективных действий могли бы включать комплексную цель предупреждения коррупции и нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью.

VIII. Будущие направления деятельности

A. Совместные действия в рамках Организации Объединенных Наций

71. Согласованная политика и совместные подходы позволяют получить более высокие результаты. Деятельность в рамках Организации Объединенных Наций не является исключением. УВКПЧ и Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) сотрудничают в рамках межправительственных процессов в Женеве и Вене и на местах. Осуществляется обмен информацией и сотрудничество в конкретных областях, таких как сбор информации, организация специальных мероприятий и участие в сессиях руководящих органов, а также в усилиях по обеспечению того, чтобы вопросы прав человека и коррупции были включены в программы подготовки сотрудников правоохранительных органов. Совет по правам человека в своей резолюции 41/9

¹²⁴ См. www.unglobalcompact.org/take-action/action/anti-corruption-collective-action%20 и www.unglobalcompact.org/docs/publications/UN_Anti_Corruption_Brochure-2018.pdf.

подчеркнул важность согласованности политики в рамках межправительственных процессов в Женеве, Вене и Нью-Йорке по вопросу о коррупции и ее воздействии на права человека. Совет предложил УВКПЧ и ЮНОДК, выступающему в качестве секретариата Конференции государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, обмениваться мнениями и держать друг друга в курсе текущих мероприятий для более глубокого понимания связи между коррупцией и правами человека, в надлежащих случаях и в рамках их соответствующих мандатов. Рабочая группа присоединяется к Совету и призывает УВКПЧ и ЮНОДК тесно сотрудничать в целях дальнейшего укрепления связей между повестками дня в области предпринимательства и прав человека и борьбы с коррупцией. В своих материалах Международная торговая палата подчеркнула полезность координации между УВКПЧ и ЮНОДК на уровне секретариата и между страновыми отделениями Организации Объединенных Наций. Специальная сессия Генеральной Ассамблеи по борьбе с коррупцией, которую планируется провести в 2021 году, позволит продолжить сотрудничество между УВКПЧ и ЮНОДК.

В. Корпоративного влияние

72. Феномен регулятивного или корпоративного влияния является новой проблемой для бизнеса и прав человека, которая заслуживает более пристального внимания. Вопрос о том, как и когда влияние корпорации на законодательные и регуляторные процессы подавляет способность лица, принимающего решения, действовать в общественных интересах, является темой дебатов¹²⁵. Гражданское общество подчеркивает, что корпорации могут оказывать чрезмерное влияние на законодательные и регулятивные процессы в целях продвижения политики, подрывающей уважение прав человека¹²⁶. Является ли корпоративное влияние коррупцией – вопрос, требующий обсуждения. Критерии противозаконности в разных государствах не одинаковы. В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции признается, что некоторые виды влияния потенциально запрещены. Государства решают проблемы лоббирования, чрезмерного влияния неправомерного влияния и корпоративного доминирования, используя такие средства, как декларации об активах и доходах, системы раскрытия информации и правила о конфликте интересов.

73. В ходе своих страновых визитов (например, в Бразилию, Гондурас, Канаду, Кению и Мексику)¹²⁷ Рабочая группа изучила коррупцию в государственных учреждениях и в бизнесе, а также возможность корпоративного захвата политического процесса, что может оказать воздействие на права человека. Ощущение того, что компании подминают под себя процессы регулирования и разработки политики, могут вызывать подозрения, что государство не осуществляет надлежащий надзор за их деятельностью. Аналогичным образом, могут возникать опасения, что политики и высокопоставленные государственные чиновники могут иметь тесные связи с частным сектором, в частности через инвестиции и деловые отношения. Изменение законодательства о конфликте интересов и систем раскрытия информации о доходах и активах обеспечивает большую прозрачность процессов разработки политики. Предотвращение возможности для частных интересов оказывать ненадлежащее влияние требует повышения прозрачности и независимого надзора за финансированием политических партий и принятием решений.

74. Жесткие и четкие законы о конфликте интересов могут способствовать предупреждению коррупции и укреплять доверие к государственным институтам. Они также могут помочь в выявлении ситуаций, в которых государственные чиновники и политики могут иметь связи с частным сектором, что может привести к принятию решений и принятию законов, отрицательно влияющих на права человека.

¹²⁵ См. <https://tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/Introduction%20from%20Preventing%20Regulatory%20Capture.pdf>.

¹²⁶ См., например, <https://ccrjustice.org/Corporate-Capture>.

¹²⁷ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGCountryVisits.aspx.

В соответствии с пунктом 4 статьи 7 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции государства должны стремиться создавать, поддерживать и укреплять системы предупреждения коллизии интересов. Хотя существуют различные подходы, Рабочая группа ранее отмечала важность более жесткого регулирования коллизии интересов.

IX. Выводы и рекомендации

A. Выводы

75. Рабочая группа призывает государства перейти от политики к практическим мерам в отношении усилий по борьбе с коррупцией, а также предупреждать и устранять последствия для прав человека, связанные с предпринимательской деятельностью, путем поощрения ответственного подхода к предпринимательской деятельности. Это требует сотрудничества внутри стран и между странами. Рабочая группа присоединяется к усилиям УВКПЧ по поощрению правозащитного подхода к борьбе с коррупцией, который ставит международные права человека (правообладателей) и соответствующие обязательства государства (носителей обязанностей) в центр антикоррупционных дебатов и усилий¹²⁸.

76. Взятничество может приводить к гибели людей. Частный сектор всестороннее связан с этим процессом и должен прилагать более активные усилия для борьбы с соответствующими нарушениями прав человека. Во многих компаниях группы по антикоррупционному комплаенсу и по правам человека выполняют различные функции (например, отдел по правовым вопросам или управлению рисками в сравнении с отделом корпоративной социальной ответственности или устойчивого развития). Компании должны включать меры по должной осмотрительности в вопросах прав человека и осуществлению Руководящих принципов в более широкие программы комплаенса, устойчивости и ответственного ведения бизнеса. Это может включать интеграцию борьбы с коррупцией в процессы должной осмотрительности в области прав человека; как минимум, это должно предполагать согласование и признание того, что оба элемента является ключом к ответственному и устойчивому ведению бизнеса. Хотя универсального решения не существует, базовым требованием является ответственность за соблюдение прав человека.

B. Рекомендации

77. Государствам следует:

a) предоставлять техническую помощь и ресурсы государствам, не обладающим достаточным потенциалом для решения проблем коррупции и прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью;

b) устранить институциональные барьеры, с тем чтобы в соответствующих случаях обеспечить увязку осуществления Руководящих принципов с усилиями по борьбе с коррупцией, в том числе в отношении национальных планов действий;

c) ввести правила, требующие от предприятий проявления должной осмотрительности о правах человека в соответствии с Руководящими принципами, и дать руководящие указания, разъясняющие связь между коррупцией и рисками и воздействиями на права человека;

d) провести обзор отраслей, в которых предприятия должны брать на себя обязательства по обеспечению добросовестности и борьбе с коррупцией в

¹²⁸ См. www.ohchr.org/EN/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx.

контексте поощрения торговли, и включить в эти обязательства требование о соблюдении прав человека и учета Руководящих принципов в своей предпринимательской деятельности;

e) осуществлять контроль за прекращением торговой или иной государственной поддержки компаний, если они будут уличены во взяточничестве или коррупции. Государствам следует также рассмотреть вопрос о том, каким образом аналогичное прекращение поддержки может применяться в ситуациях, когда предприятия оказывают неблагоприятное воздействие на права человека, способствуют такому воздействию или непосредственно связаны с ним;

f) поощрять укрепление согласованности политики в области борьбы с коррупцией и нарушениями прав человека, связанными с предпринимательской деятельностью, в том числе путем интеграции деятельности по обеспечению должной заботы о правах человека и борьбе с коррупцией в государственные закупки;

g) расширить процессы заключения пактов о добросовестности, включив в них требования и мониторинг в отношении соблюдения предприятиями прав человека и их приверженности Руководящим принципам;

h) реформировать административные процессы, такие как оформление прав собственности на землю и управление земельными ресурсами, с целью борьбы с коррупцией и нарушениями прав человека, связанными с предпринимательской деятельностью;

i) реформировать законодательство о бенефициарной собственности, с тем чтобы обеспечить надлежащую прозрачность владения трастами и подставными компаниями;

j) содействовать многосторонним платформам в целях поощрения процессов предупреждения коррупции и нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью, и укрепления мониторинга и подотчетности;

k) рассмотреть вопрос о возможностях расширения механизмов управления, включив в них уважение прав человека;

l) обеспечить надлежащие ресурсы для национальных контактных центров и создать другие внесудебные механизмы рассмотрения жалоб для предоставления средств правовой защиты отдельным лицам и общинам, затронутым коррумпированной деловой практикой. Они должны признавать нарушения прав человека, присущие коррупционной практике, и не исключать доступа к средствам судебной защиты;

m) изучить пути устранения неблагоприятного воздействия на права человека в результате коррупции, связанной с предпринимательской деятельностью, включая соответствующие правовые рамки и связанную с этим правовую ответственность;

n) изучить, каким образом субъекты, которые становятся жертвами нарушений прав человека в результате коррупции со стороны бизнеса, могут получить доступ к возмещению ущерба или средствам правовой защиты;

o) увязывать финансовую поддержку, связанную с пандемией, с твердыми обязательствами в отношении усилий по борьбе с коррупцией и уважения прав человека, включая осуществление Руководящих принципов.

78. Предприятиям следует:

a) систематически проявлять должную заботу о правах человека в рамках своих обязанностей, вытекающих из Руководящих принципов;

b) рассмотреть вопрос о том, каким образом решение проблемы рисков коррупции и нарушений прав человека, связанных с предпринимательской

деятельностью, на основе подхода «от риска для людей», а не «риска для бизнеса», могло бы способствовать формированию культуры корпоративной добросовестности;

с) признать, что выходить за рамки соблюдения антикоррупционных норм и выполнять обязательства в области прав человека – это разумное управление рисками и разумная политика;

d) обеспечить, чтобы обязательства в отношении ответственного делового поведения и деловой этики, содержащиеся в корпоративных отчетах и контрактах с партнерами/поставщиками, подкреплялись политикой, процедурами и обучением, направленными на предупреждение коррупции и уважение прав человека, а также на формирование четких ожиданий в этом отношении;

e) обеспечить, чтобы во время пандемии и в последующий период должная осмотрительность в области прав человека использовалась для выявления и предотвращения нарушений прав человека, а также разработать инструменты и меры по смягчению последствий для предотвращения повторного причинения вреда.

79. Гражданскому обществу следует:

a) повышать осведомленность о соответствующих обязательствах и обязанностях государств и предприятий в отношении коррупции и в соответствии с Руководящими принципами предупреждать и устранять неблагоприятное воздействие предпринимательской деятельности на права человека;

b) документировать и поднимать вопросы о фактах коррупционной деловой практики и нарушений прав человека;

c) поощрять доступ к средствам правовой защиты и взаимодействовать с механизмами по борьбе с коррупционными видами деловой практики;

d) участвовать в коллективных действиях через антикоррупционные сети и многосторонние инициативы и отстаивать их в целях решения проблемы нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью;

e) выступать за расширение инновационных механизмов борьбы с коррупцией, таких как пакты о честности и неподкупности, и изучить вопрос о расширении роли гражданского общества в области мониторинга прав человека.