

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
4 May 2016  
Russian  
Original: English

**Совет по правам человека****Тридцать вторая сессия**

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие****Доклад Рабочей группы по вопросу о правах человека  
и транснациональных корпорациях и других  
предприятиях****Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Рабочей группы по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, подготовленный во исполнение резолюций 17/4 и 26/22 Совета. В этом докладе Рабочая группа рассматривает обязанность государств обеспечивать защиту от нарушений прав человека со стороны тех предприятий, которые находятся в их собственности или под их контролем и которые обычно именуются государственными предприятиями. Многие государства мира управляют портфелями крупных государственных предприятий, и эти предприятия стали значимыми субъектами глобальной экономики. Государственные предприятия могут оказывать важное воздействие на права человека, при этом оно может быть как позитивным, так и негативным. Однако до сих пор их ответственности и последствиям их деятельности в области прав человека уделялось недостаточно внимания, равно как и обязанностям государств в этом отношении.

В докладе обращается внимание на ту роль, которую, как ожидается, государства должны играть в качестве владельцев предприятий и по какой причине, и разъясняются эти вопросы. Исходным пунктом при этом является принцип 4 Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, в соответствии с которым государствам-участникам следует предпринимать дополнительные шаги для защиты от нарушений прав человека со стороны предприятий, которые находятся в собственности государства или контролируются им. В докладе подчеркиваются убедительные причины принятия государствами дополнительных мер в этой области, включая проведение согласованной политики, выполнение юридических обязательств, вопросы репутации и доверия.

GE.16-07306 (R) 270516 300516



\* 1 6 0 7 3 0 6 \*

Просьба отправить на вторичную переработку



В Руководящих принципах не уточняется, какие именно шаги следует предпринимать государствам. В настоящем докладе Рабочая группа намечает определенный круг мер, которые государства могли бы принимать для реализации призыва к осуществлению дополнительных шагов в отношении государственных предприятий посредством организации работы на основе существующих международных руководящих принципов и национальной практики в области корпоративного управления такими предприятиями.

Существуют веские причины для того, чтобы в контексте своей деятельности по обеспечению соблюдения прав человека всеми предприятиями государства подавали пример и делали все возможное для того, чтобы находящиеся в их собственности или под их контролем предприятия полностью соблюдали права человека. Рабочая группа призывает государства продемонстрировать лидерство.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	4
А. Исходная информация, цели и план доклада .....	4
В. Определение государственных предприятий .....	5
С. Государственные предприятия: общее положение .....	6
D. Рамки и пределы доклада .....	8
II. Нормативные и политические рамки действий государств в отношении государственных предприятий .....	9
А. Обязанность государства защищать от нарушений со стороны государственных предприятий .....	9
В. Государственные предприятия как коммерческие предприятия: корпоративная ответственность за соблюдение прав человека .....	12
С. Связь между корпоративным управлением и правами человека .....	13
III. Демонстрировать лидерство: осуществление требования о принятии дополнительных шагов .....	15
А. Определение ожиданий .....	16
В. Механизмы определения и регулирования ожидаемого поведения: модели управления собственностью .....	18
С. Отношения между государством и советами директоров компаний .....	19
D. Механизмы контроля и последующих действий .....	20
E. Нарращивание потенциала .....	22
F. Требование должной заботы о правах человека .....	22
G. Требования в отношении раскрытия информации, транспарентности и подотчетности .....	23
H. Обеспечение эффективных средств правовой защиты .....	25
IV. Выводы и рекомендации .....	26
А. Выводы .....	26
В. Рекомендации .....	28

## I. Введение

### A. Исходная информация, цели и план доклада

1. В настоящем докладе Рабочая группа по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях рассматривает вопрос об ответственности государств за защиту от нарушений прав человека со стороны тех коммерческих предприятий, которые находятся в их собственности или под их контролем и которые обычно именуется государственными предприятиями.

2. Исходным пунктом настоящего обсуждения являются Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты»<sup>1</sup>. После их единогласного одобрения Советом по правам человека в 2011 году Руководящие принципы стали признанной глобальной платформой в деле предупреждения и устранения негативных последствий для прав человека, возникающих в результате коммерческой деятельности, в том числе государственных предприятий. Руководящий принцип 4 предусматривает, что государствам следует предпринимать «дополнительные шаги» по защите от нарушений прав человека со стороны предприятий, которые находятся в собственности государства или контролируются им, а также со стороны других субъектов, в частности экспортно-кредитных агентств, которые рассматриваются как тесно связанные с государством. В руководящем принципе 4, однако, не уточняется, какие именно шаги могли бы предприниматься.

3. Почему от государств ожидается осуществление дополнительных мер для защиты от нарушений прав человека со стороны государственных предприятий? Разве недостаточно, что от государств требуется предпринимать надлежащие шаги для обеспечения соблюдения прав человека всеми компаниями, независимо от их структуры и формы собственности? И каковы нормативные, политические и практические последствия руководящего принципа 4? Таковы некоторые из вопросов, которые рассматриваются в настоящем докладе.

4. Рабочая группа считает важным уточнить конкретные обязанности государств в отношении предприятий, которые находятся в их собственности или под их контролем. Это связано с основным вопросом о том, каким образом государство должно себя вести в своей роли владельца компаний и каким образом такая форма собственности согласуется с международными обязательствами в области прав человека. В настоящем докладе Рабочая группа подробно рассмотрит основополагающие причины, по которым государства должны предпринимать в этой связи дополнительные действия, включая проведение последовательной политики, юридические обязательства, репутацию и доверие.

5. Рабочая группа отмечает, что в своей практической деятельности государства и другие субъекты в целом уделяют недостаточно внимания последствиям руководящего принципа 4 в отношении государственных предприятий. Как на национальном, так и на международном уровне ощущается нехватка политических программ, руководящих принципов и передовой практики. Существуют пробелы в вопросах надлежащего управления и защиты прав, которые необходимо устранить.

---

<sup>1</sup> См. A/HRC/17/31, приложение.

6. Соответственно, настоящий доклад преследует две цели: во-первых, подчеркнуть и уточнить, что должны делать государства в соответствии с Руководящими принципами в отношении предприятий, которые находятся в их собственности или под их контролем, и по какой причине; и, во-вторых, помочь государствам более эффективно выполнять Руководящие принципы, предложив их вниманию ряд мер, которые они могли бы реализовать в порядке выполнения требования об осуществлении дополнительных шагов для обеспечения соблюдения прав человека государственными предприятиями.

7. В разделе I доклада рассматриваются вопросы общего положения государственных предприятий, их определения и рамки доклада. Раздел II посвящен нормативно-правовым и политическим последствиям руководящего принципа 4, а также причинам, по которым государствам предлагается предпринимать дополнительные шаги. В разделе III описывается круг мер, которые государства могут и должны принять для выполнения призыва к осуществлению дополнительных шагов. В заключение доклада приводятся конкретные рекомендации государствам и другим заинтересованным сторонам.

8. Рабочая группа хотела бы поблагодарить государства, которые прислали ответы на подготовленный ею вопросник о роли государств в качестве субъектов экономической деятельности<sup>2</sup>. Их ответы, в части касающейся государственных предприятий, были использованы при подготовке настоящего доклада. Ответы на вопросник прислало немного государств, поэтому географический охват полученной для подготовки доклада информации является ограниченным. Однако были предприняты усилия для расширения географического охвата докладов (см. раздел III), и Рабочая группа с признательностью воспринимает информацию, поступившую от государств, которые наработали соответствующую практику и о которой не упоминается в настоящем докладе. Рабочая группа намерена продолжить изучение этих вопросов, в том числе на пятом ежегодном Форуме по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека, который состоится в Женеве в ноябре 2016 года. Рабочая группа надеется на дальнейшее сотрудничество по этим вопросам с государствами, государственными предприятиями и другими заинтересованными партнерами.

## **В. Определение государственных предприятий**

9. Страны значительно расходятся во взглядах на то, каких субъектов они считают государственными предприятиями. Для целей настоящего доклада Рабочая группа использует следующее определение, содержащееся в Руководящих принципах ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях<sup>3</sup> и которое сформулировано следующим образом:

Любой корпоративный субъект, признаваемый по национальному законодательству в качестве предприятия, собственником которого является государство, должен считаться государственным предприятием. К ним

<sup>2</sup> Бразилия, Гана, Грузия, Дания, Италия, Кения, Кипр, Кыргызстан, Колумбия, Куба, Нидерланды, Норвегия, Республика Корея, Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Франция, Чили, Швейцария, Швеция. Со всеми полученными ответами можно ознакомиться по адресу [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx).

<sup>3</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition* (Paris, 2015).

относятся акционерные общества, компании с ограниченной ответственностью и компании с ограниченным правом выпуска акций. Кроме того, учрежденные законом корпорации, правосубъектность которых устанавливается целевым законодательством, также должны считаться государственными предприятиями, если их цель и деятельность, либо отдельные элементы их деятельности носят в основном экономический характер (стр. 15).

10. В Руководящих принципах ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях уточняется взаимосвязь между формой собственности и контролем и обращается особое внимание на эффективный контроль:

Руководящие принципы применяются к предприятиям, которые находятся под контролем государства в результате того, что государство является конечным бенефициарным владельцем большинства голосующих акций или в результате осуществления им эквивалентной степени контроля каким-либо иным способом. Примерами эквивалентной степени контроля, например, могут служить случаи, когда нормативные положения или корпоративный учредительный договор обеспечивают постоянный контроль государства над предприятием или его советом директоров, в котором оно владеет миноритарным количеством акций.

11. Таким образом, могут встречаться случаи, когда государство в качестве миноритарного акционера осуществляет эффективный контроль, вследствие чего будут применяться Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях и принцип 4 Руководящих принципов.

### **С. Государственные предприятия: общее положение**

12. Государственные предприятия являются важными игроками на внутренних рынках и приобретают все более существенное значение в глобальной экономике. Несмотря на волны приватизации в 1980-х и 1990-х годах, многие государства до сих пор управляют портфелями крупных государственных предприятий. За последнее десятилетие влияние государственных предприятий возросло и в глобальной экономике. Доля государственных предприятий в числе 500 крупнейших компаний мира по версии журнала «Форчун» по подсчетам возросла с 9,8% в 2005 году до 22,8% в 2014 году, и при этом их прибыли составили 389,3 млрд. долл. США, а активы 28,4 трлн. долл. США. Такой рост происходит в основном за счет развивающихся экономик, в частности благодаря Китаю<sup>4</sup>. Упомянутые цифры относятся исключительно к зарегистрированным на бирже компаниям, вследствие чего общая доля государственных предприятий в глобальной экономике, вероятно, является более значительной.

---

<sup>4</sup> Учитывались только субъекты экономической деятельности, в которых государство владеет 50% или более процентами акций. См. G. Kwiatkowski and P. Augustynowicz, «State-owned enterprises in the global economy – analysis based on Fortune Global 500 list», *Managing Intellectual Capital and Innovation for Sustainable and Inclusive Society: Proceedings of the MakeLearn and TIIM International Conference*, (Bari, Italy, 27–29 May 2015), pp. 1739–1747); and Przemyslaw. Kowalski and others, «State-owned enterprises: trade effects and policy implications», *OECD Trade Policy Paper No. 147* (22 March 2013), pp. 5 and 188.

13. Деятельность государственных предприятий традиционно ориентируется исключительно на национальные интересы и сосредоточена в секторах, которые представляют общенациональный интерес, как например, энергетика, инфраструктура и коммунальное хозяйство. В настоящее время государственные предприятия, по-прежнему присутствующие в этих секторах, также активно работают во многих других секторах, в частности в финансовой сфере<sup>5</sup>. Кроме того, их деятельность все больше приобретает глобальные масштабы. Так, например, в 2014 году насчитывалось не менее 550 зарегистрированных и не зарегистрированных на бирже государственных транснациональных корпораций из развитых и развивающихся стран. Хотя их число относительно невелико, количество их иностранных филиалов и размеры их иностранных активов весьма существенны; в частности, насчитывается более 15 000 иностранных филиалов, а расчетный объем иностранных активов составляет более 2 трлн. долл. США<sup>6</sup>. Кроме того, государственные предприятия все более активно участвуют в операциях по слиянию и приобретению компаний по всему миру<sup>7</sup>.

14. Мотивы государственной собственности со временем менялись и носят разнообразный характер, включая создание общественных благ, укрепление отраслей промышленности, которые не могут развиваться за счет частных инвестиций, получение правительством доходов и использование в качестве средства урегулирования кризиса<sup>8</sup>. Помимо коммерческой деятельности некоторые государственные предприятия также выполняют функцию решения конкретных задач государственной политики. Государственные предприятия принадлежат не только центральным или федеральным правительствам, но и местным и субрегиональным органам управления.

15. Высказывалась озабоченность по поводу того, что преимущества, которыми пользуются такие предприятия в силу их связи с государственными учреждениями, включая, в частности, прямые субсидии, преференциальные регулятивные режимы и государственные гарантии, приводят к тому, что они становятся менее транспарентными, подотчетными или эффективными, используя свое доминирующее положение на рынке и осуществляя свою деятельность с повышенной степенью безнаказанности<sup>9</sup>. В этих условиях наметилась тенденция к реформированию этого сектора и поощрению эффективной, транспа-

<sup>5</sup> Kwiatkowski and Augustynowicz, «State-owned enterprises in the global economy», p. 1744 (see footnote 4).

<sup>6</sup> Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), *Доклад о мировых инвестициях: инвестирование в ЦУР: план действий* (Нью-Йорк и Женева, 2014 год), стр. 20–21. Под государственными транснациональными корпорациями в настоящем документе понимаются корпорации, в которых не менее 10% принадлежат государству или публичному субъекту или в которых государство или публичный субъект является крупнейшим владельцем акций или владеет «золотой акцией» (стр. 34).

<sup>7</sup> Так, например, в Европейском союзе на долю государственных предприятий в 2015 году приходилось 70% общих инвестиций Китая. Thilo Hanemann and Mikko Huotari, «A new record year for Chinese outbound investment in Europe» (Mercator Institute for China Studies, February 2016), p. 5.

<sup>8</sup> Kowalski and others, «State-owned enterprises», pp. 11–13 (see footnote 4).

<sup>9</sup> См., например, Kowalski and others, «State-owned enterprises», p. 4; Arief Budiman, Diaan-Yi Lin and Seelan Singham, «Improving performance at state-owned enterprises», (McKinsey & Company, May 2009), available at [www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/improving-performance-at-state-owned-enterprises](http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/improving-performance-at-state-owned-enterprises); and Institute for Human Rights and Business, «Human rights in the political economy of states: avenues for application», *State of Play* series No. 3 (March 2014), p. 51.

рентной и подотчетной деятельности государственных предприятий. С этой целью были разработаны международные руководящие принципы корпоративного управления (см. раздел II ниже).

16. Выражалась также обеспокоенность по поводу очевидного непонимания многими государственными предприятиями своей ответственности за соблюдение прав человека и их недоработок в этой области. Исследование, проведенное Информационным центром по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека в отношении правозащитных обязательств компаний, показало, что из 180 компаний, с которыми поддерживались контакты в 2014–2015 годах, государственные предприятия оказались наименее склонны к сотрудничеству<sup>10</sup>. Хотя в целом картина носит сложный характер, поскольку ряд государственных предприятий приняли на себя обязательства по соблюдению прав человека<sup>11</sup>, были документально зафиксированы утверждения о нарушениях прав человека такими предприятиями в странах своего происхождения или в рамках их деятельности за границей, включая нарушения трудового законодательства, причинение экологического ущерба, нарушение земельных прав, а также запугивание правозащитников и клевета на них<sup>12</sup>.

17. В сообщениях о нарушениях прав человека, а также в отчетах компаний о своей деятельности в части, касающейся прав человека или окружающей среды, социальной сферы либо корпоративного управления, как правило, не проводится различий между частными компаниями и государственными предприятиями, что затрудняет уточнение вопросов соблюдения прав человека всеми подобными предприятиями в целом. Кроме того, соблюдение государственными предприятиями прав человека может зависеть от неодинаковых государственных требований и стимулов, в частности, промышленных стандартов.

#### D. Рамки и пределы доклада

18. Помимо государственных предприятий в руководящем принципе 4 прямо обозначены субъекты, которые тесно связаны с государством, в частности агентства по кредитованию экспорта и государственному страхованию или гарантированию инвестиций, а также учреждения, занимающиеся развитием и финансированием развития. Однако рассмотрение деятельности этих учреждений не входит в рамки настоящего доклада.

19. Основное внимание в настоящем докладе уделяется только государственным предприятиям в традиционном смысле этого слова. В докладе не затрагиваются государственные инвестиционные фонды<sup>13</sup>, которые, хотя напрямую и не упоминаются в руководящем принципе 4, подпадают под категорию пред-

<sup>10</sup> См. Business and Human Rights Resource Centre, «Action on business and human rights: Where are we now? – Key findings from our Action Platforms» (March 2015), p. 4.

<sup>11</sup> По состоянию на 1 апреля 2016 года 242 государственных предприятия из 8 700 заявивших о себе коммерческих предприятий присоединились к инициативе Организации Объединенных Наций «Глобальный договор» (фактическое число может несколько отличаться, поскольку упомянутые данные получены от предприятий, которые в инициативном порядке сообщили о том, что являются государственными). С базой данных можно ознакомиться по адресу [unglobalcompact.org](http://unglobalcompact.org).

<sup>12</sup> См. Human Rights and Business Dilemmas Forum, «Working with SOEs», available at [www.hrbd.org/dilemmas/working-soe/#.Vp-yFU3bLIU](http://www.hrbd.org/dilemmas/working-soe/#.Vp-yFU3bLIU); and information on the Business and Human Rights Resource Centre website, [www.business-humanrights.org/](http://www.business-humanrights.org/).

<sup>13</sup> См. the Santiago Principles, available at: <http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf>.



приятий, которые находятся в собственности государства или контролируются государством. Хотя иногда они считаются особым типом государственных предприятий, в данном случае важно то, что они принадлежат государству или находятся под его контролем, независимо от конкретной формы своей корпоративной организации. Государственные инвестиционные фонды приобрели большое влияние в глобальной финансовой сфере и управляют активами, которые в 2014 году, по расчетам, составили почти 6,4 трлн. долл. США<sup>14</sup>.

20. Учитывая потенциальное влияние и воздействие всех вышеупомянутых предприятий на права человека<sup>15</sup>, Рабочая группа призывает заинтересованные стороны уделять первоочередное внимание своим обязанностям по соблюдению прав человека, а также обязанностям связанным с ними государств.

21. Аналогичным образом целесообразно напомнить, что руководящий принцип 4 является частью раздела, который в Руководящих принципах именуется «Связь государства и предприятий» и который также включает принципы 5 и 6. Такая связь государства и предприятий включает ситуации, в которых государство выступает в качестве самостоятельного хозяйствующего субъекта, когда оно заключает договоры или иным образом сотрудничает с компаниями, которые оказывают услуги, способные влиять на права человека или когда оно осуществляет коммерческие сделки (закупки) с компаниями. Подобные вопросы выходят за рамки настоящего доклада, но заслуживают более пристального внимания.

## **II. Нормативные и политические рамки действий государств в отношении государственных предприятий**

### **A. Обязанность государства защищать от нарушений со стороны государственных предприятий**

#### **1. Требование предпринимать «дополнительные» шаги**

22. Из Руководящих принципов явствует, что в части, касающейся обязанности государства защищать от нарушений, государства должны предпринимать более значительные меры, нежели просто рассматривать государственные предприятия наравне с любыми другими коммерческими предприятиями. Руководящий принцип 4 требует от государств предпринимать «дополнительные шаги по защите от нарушений прав человека со стороны предприятий, которые находятся в собственности государства или контролируются им, ... в том числе, при необходимости, путем установления требования о соблюдении принципа должной заботы о правах человека». Однако в Руководящих принципах не уточняется, каковы должны быть такие шаги. В этой связи в разделе III настоящего доклада. Рабочая группа вносит предложения по этому вопросу.

<sup>14</sup> ЮНКТАД, *Доклад о мировых инвестициях*, 2014 год, стр. xvii–xviii (см. сноску 6).

<sup>15</sup> В этой связи уместно обратить внимание на позитивное развитие событий в результате принятия в марте 2016 года норвежским Банком по управлению инвестициями, который управляет Пенсионным фондом Норвегии, программы «Права человека: ожидания от компаний», с которой можно ознакомиться по адресу [www.nbim.no/en/responsibility/risk-management/human-rights](http://www.nbim.no/en/responsibility/risk-management/human-rights).

23. Предполагаемые дополнительные шаги могут пониматься как меры, принимаемые в дополнение к обозначенным в принципах 1–3 и применимые ко всем компаниям. Эти принципы требуют от государств принимать необходимые меры, направленные на предупреждение и расследование таких нарушений со стороны коммерческих предприятий, наказание за них и компенсацию ущерба, а также четко заявить, что они ожидают от всех предприятий соблюдения прав человека и выполнять свои обязательства с помощью различных регулятивных и политических мер.

24. Рамки международной политики имеют тенденцию к усилению призыва, изложенного в принципе 4. В одной из своих недавних рекомендаций Комитет министров Совета Европы рекомендовал «государствам-членам принимать дополнительные меры, требуя от коммерческих предприятий соблюдения прав человека, в том числе, когда это необходимо, на основе принципа должной заботы о правах человека, которые могут быть интегрированы в действующие процедуры надлежащей осмотрительности, в случаях, когда государства-члены... владеют коммерческими предприятиями или контролируют их»<sup>16</sup>.

25. Однако требование принятия дополнительных шагов не означает, что государства должны уделять меньше внимания защите от нарушений прав человека со стороны частных предприятий. Конечная цель состоит в обеспечении полного соблюдения прав человека всеми предприятиями независимо от форм собственности. В требовании подчеркивается, что государства, как владельцы предприятий, должны использовать имеющиеся в их распоряжении дополнительные средства для защиты от нарушений прав человека.

## 2. Политическое обоснование

26. В Руководящих принципах и в комментариях к ним четко обозначены причины, по которым на государства возлагаются более существенные ожидания в плане их отношений с предприятиями, которые находятся в их собственности или под их контролем. Они определяются тесной взаимосвязью государства и предприятия и средствами, которыми располагает государство в отношении мониторинга и обеспечения соблюдения прав человека и оказания соответствующего влияния. В комментарии к принципу 4 указывается, что чем теснее предприятие связано с государством или чем больше оно зависит от созданного в соответствии с законом органа или поддержки налогоплательщиков, тем более весомой становится причина для проведения государством политики по обеспечению соблюдения прав человека данным предприятием. В тех случаях, когда государства владеют предприятиями или контролируют их, они располагают более широкими возможностями для обеспечения осуществления соответствующей политики, законодательства и подзаконных актов, касающихся соблюдения прав человека. Как правило, руководители высшего звена отчитываются перед государственными ведомствами, и соответствующие государственные департаменты имеют больше полномочий для проведения контроля и надзора, в том числе для эффективного соблюдения принципа должной заботы о правах человека.

27. Таким образом, речь идет о согласованности политики. Департаменты правительства и ведомства, на которые возлагается ответственность за осуществление прав собственности государства – часто это министерства финансов или экономики – должны действовать в соответствии с общими обязатель-

<sup>16</sup> См. рекомендацию CM/Rec(2016)3 по вопросу о правах человека и предпринимательской деятельности, пункт 22.

ствами государства в области прав человека. В комментарии к принципу 8 Руководящих принципов правительствам предлагается поддерживать и обеспечивать ведомства и учреждения, которые определяют практику предпринимательской деятельности, с тем чтобы они были информированы о правозащитных обязательствах правительства и действовали в соответствии с этими обязательствами.

28. Речь также идет о легитимности и доверии. Государство не должно требовать от тесно связанных с ним компаний меньше, чем от частных коммерческих предприятий. Поведение государственного предприятия в области прав человека часто ассоциируется с поведением государства и наоборот. На государства возлагаются значительные ожидания «по приведению своего дома в порядок». В свою очередь коммерческие предприятия гораздо более склонны получать указания от государства, если они считают, что государство своей деятельностью подает пример и обеспечивает, что наиболее близкие к нему, пусть даже и не напрямую связанные с ним, компании, соблюдают права человека.

### 3. Последствия в области международного права

29. Дополнительные причины для принятия государствами более активных мер в отношении государственных предприятий связаны с обязательствами государства по международному праву прав человека и общему международному праву.

30. Договорные органы Организации Объединенных Наций по правам человека отмечают, что государства могут нарушать обязательства в отношении соблюдения и защиты по международному праву прав человека в результате нарушения прав человека государственными предприятиями<sup>17</sup>.

31. Договорные органы обычно ссылаются на обязанность защищать от нарушений со стороны третьих сторон, включая частные и государственные коммерческие предприятия. Государство может быть признано ответственным за то, что оно не предприняло всех разумных шагов для предотвращения, смягчения и устранения последствий нарушений.

32. Договорные органы иногда ассоциируют влияние государственных предприятий на соблюдение прав человека с обязанностью государства их соблюдать, считая такие предприятия квазигосударственными органами или структурами, и полагают, что они находятся в полной собственности государства или под его контролем. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам считает, что обязанность соблюдать права человека требует от государства воздерживаться от незаконного загрязнения атмосферы, вод и почв, например, в результате промышленного загрязнения государственными структурами<sup>18</sup>. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин часто обращался к государствам с призывом увеличить количество женщин на руководящих должностях в государственных предприятиях, уравнивая такие предприятия с другими государственными органами<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> См. A/HRC/4/35/Add.1; и Универсальный индекс прав человека по адресу [www.uhri.ohchr.org/en](http://www.uhri.ohchr.org/en).

<sup>18</sup> См. замечания общего порядка Комитета № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, пункт 34; № 15 (2002) о праве на воду, пункт 21; и № 23 (2016) о праве на справедливые и благоприятные условия труда, пункт 58.

<sup>19</sup> См. CEDAW/C/MAR/CO/5; CEDAW/C/BIH/CO/3; A/56/38, пункт 171 (Узбекистан); и A/57/38, пункты 104 (Эстония) и 150 (Тринидад и Тобаго).

33. В определенных ситуациях действия государственного предприятия или характер его отношений с государством более тесно увязываются с обязательством государства соблюдать права человека. В частности, речь идет о случаях, когда такое предприятие выполняет публичные функции, например, управляет тюрьмой, или пользуется делегированными ему полномочиями либо выполняет коммерческий договор на оказание услуг. В таких случаях государство должно осуществлять надлежащий контроль в интересах выполнения им своих обязательств в области прав человека и обеспечения их соблюдения<sup>20</sup>. Все эти соображения приобретают особую значимость в контексте целей в области устойчивого развития и национальных планов по их достижению с учетом важной роли, которая отводится коммерческим предприятиям, включая государственные предприятия.

34. В комментарии к руководящему принципу 4 указывается, что нарушение прав человека государственным предприятием может повлечь за собой нарушение собственных международно-правовых обязательств государства, когда его действия можно приписать государству. Публичное международное право предусматривает конкретные условия, при которых действия частных лиц или субъектов, не являющихся государственными органами по внутреннему праву соответствующего государства, могут повлечь за собой ответственность государства<sup>21</sup>. В соответствии с такими правилами нарушение предприятиями, находящимися в собственности государства или под его контролем, может быть приписано данному государству. В данном случае вопрос о том, являются ли конкретные коммерческие предприятия собственностью государства или нет, имеет менее важное значение при определении вопроса о том, могут ли они быть приписаны государству. Здесь важно, является ли коммерческое предприятие полностью зависимым от государства, имеет ли оно по закону полномочия выполнять определенные элементы функций правительства, а также действует ли оно в рамках таких полномочий либо по инструкциям и указаниям государства или под его контролем<sup>22</sup>. Тем не менее с учетом характера отношений между государственными предприятиями и государствами более вероятно, что нарушения прав человека со стороны государственного предприятия будут приписаны государству с возложением на него ответственности, нежели действия частных коммерческих предприятий.

## **В. Государственные предприятия как коммерческие предприятия: корпоративная ответственность за соблюдение прав человека**

35. Несмотря на то, что основное внимание в настоящем докладе уделяется обязанностям государства в отношении государственных предприятий, важно напомнить, что такие предприятия являются коммерческими субъектами, которые должны соблюдать права человека наравне с другими частными предприятиями. В руководящем принципе 14 предусматривается, что «обязанность предприятий по соблюдению прав человека касается всех предприятий независимо от их размера, сектора, условий деятельности, *форм собственности* и

<sup>20</sup> См. также A/HRC/15/31.

<sup>21</sup> См. A/56/10 и Corr. 1 и 2, пункт 77; а также Olivier de Schutter, «The responsibility of states», in Simon Chesterman and Angelina Fisher, eds., *Private Security, Public Order: The outsourcing of Public Services and Its Limits* (Oxford, Oxford University Press, 2009), pp. 17–37.

<sup>22</sup> См. A/56/10 и Corr. 1 и 2, пункт 77, статьи 5 и 8.

структуры» (курсив наш). Аналогичная аргументация содержится в Руководящих принципах ОЭСР для многонациональных предприятий<sup>23</sup>, которые согласованы с Руководящими принципами и Трехсторонней декларацией принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, принятой Международной организацией труда. Таким образом, становится очевидным, что принципы 11–24, содержащиеся в разделе II Руководящих принципов, и принципы 29–31, изложенные в разделе III, в полной и равной мере применяются к государственным предприятиям.

36. В дополнение к обязанности государственных предприятий соблюдать права человека наравне с частными предприятиями ожидается, что они будут соблюдать наивысшие стандарты ответственного делового поведения также как и зарегистрированные на бирже компании. В Руководящих принципах ОЭСР для многонациональных предприятий отмечается, что на многонациональные государственные предприятия зачастую возлагаются более значительные ожидания, нежели на полностью частные компании: «На многонациональные государственные предприятия распространяются те же рекомендации, что и на частные предприятия, однако общественный контроль зачастую усиливается, когда конечным собственником является государство» (стр. 22). В Руководящих принципах ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях указывается, что государственные предприятия должны соблюдать высокие стандарты прозрачности и что на них должны распространяться такие же высокие стандарты отчетности, раскрытия информации, выполнения законодательства и аудиторского контроля, как и на зарегистрированные на бирже компании (стр. 24). Такие повышенные ожидания нашли свое отражение в политике некоторых государств (см. раздел III ниже).

37. Важно отметить, что все действия государственных предприятий, независимо от того, являются ли они чисто коммерческими или связаны с выполнением конкретных публичных функций, должны сопровождаться соблюдением прав человека. В Руководящих принципах обращается внимание на предупреждение и устранение негативных последствий для прав человека в контексте всей деятельности коммерческих предприятий, включая государственные предприятия.

### **С. Связь между корпоративным управлением и правами человека**

38. В целях обеспечения согласованности и эффективности международной политики Рабочая группа считает необходимым продолжать работу на основе действующих Руководящих принципов и моделей эффективного управления и подотчетности государственных предприятий в интересах совершенствования управления последствиями их деятельности на права человека. Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях и Принципы G20/ОЭСР по корпоративному управлению<sup>24</sup> являются наиболее актуальными документами для обсуждения. Они служат надежной платформой для управления государственными предприятиями. Они также тесно связаны с существующими руководящими принципами в отношении ответственной деловой практики в контексте прав человека, в частности с Руководящими принципами ОЭСР для многонациональных предприятий и Руководящими

<sup>23</sup> OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (Paris, 2011).

<sup>24</sup> См. OECD, *G20/OECD Principles of Corporate Governance* (Paris, 2015).

ми принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Будучи утверждены только государствами-членами ОЭСР, Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях и Принципы G20/ОЭСР по корпоративному управлению, которые были также одобрены Группой 20 (G20), приобрели значение международных стандартов, осуществляются и поощряются не только государствами-членами ОЭСР<sup>25</sup>.

39. Рабочая группа обращает внимание на концептуальные и нормативно-правовые связи между корпоративным управлением с одной стороны и ответственной деловой практикой и правами человека с другой. На базовом уровне все документы распространяются на управление коммерческими предприятиями. Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях являются «рекомендациями правительствам относительно способов обеспечения того, чтобы государственные предприятия осуществляли свою деятельность на основе эффективности, транспарентности и подотчетности» (предисловие). Это полностью соответствует целям руководящего принципа 4 (при том, что подотчетность в данном случае понимается в увязке с последствиями для прав человека).

40. В Руководящих принципах ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях и Руководящих принципах ОЭСР для многонациональных предприятий признается их взаимная актуальность, и в каждом из этих документов государствам предлагается учитывать другой. Так, например, в Руководящих принципах для многонациональных предприятий указывается, что корпоративное управление имеет важное значение для реализации принципов и норм ответственной деловой практики. Рекомендации в отношении раскрытия информации и транспарентности очень сходны в обоих документах и четко согласованы с точки зрения отношений между заинтересованными сторонами. Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях предусматривают, что «политика в отношении государственной собственности должна полностью признавать обязанности государственных предприятий по отношению к заинтересованным сторонам... В ней должны быть четко заявлены любые ожидания государства в отношении ответственной деловой практики государственных предприятий... государственные предприятия должны соблюдать наивысшие стандарты ответственной деловой практики» (глава V).

41. С точки зрения практической деятельности рамки корпоративного управления служат полезной основой для выполнения требований о соблюдении прав человека и зачастую уже разработаны на национальном уровне. Корпоративное управление предполагает комплекс связей между руководством компании, ее советом директоров, акционерами и другими заинтересованными сторонами. Корпоративное управление также служит структурой, посредством которой устанавливаются цели компании и определяются средства их достижения и мониторинга результатов<sup>26</sup>. Некоторые государства используют созданные для корпоративного управления механизмы для формулирования и обеспечения выполнения ожиданий, которые возлагаются на государственные предприятия в отношении соблюдения прав человека (см. раздел III ниже).

<sup>25</sup> Три, не являющиеся членами ОЭСР, страны – Колумбия, Латвия и Российская Федерация – официально присоединились к Руководящим принципам; см. также World Bank, *Corporate Governance of State-owned Enterprises: A Toolkit* (Washington D.C., 2014).

<sup>26</sup> См. OECD, *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, p. 9.

42. Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях также помогают уточнить роль и обязанности государства в качестве собственника. В основу этих принципов положена концепция активного собственника. Руководящие принципы представляют собой «международно согласованный стандарт действий правительств по выполнению функции государства в качестве собственника для предотвращения недостатков пассивной собственности и чрезмерного вмешательства государства (стр. 3). Ожидается, что государства должны действовать в качестве «осведомленного и активного собственника, добиваясь того чтобы управление на госпредприятиях осуществлялось прозрачным и ответственным образом, при наличии должного профессионализма и результативности» (глава II).

43. Такие цели полностью соответствуют задачам соблюдения прав человека и необходимы для их осуществления<sup>27</sup>. Таким образом, ничто не препятствует сохранению самостоятельности руководства предприятия с одной стороны, и обеспечению соблюдения государственными предприятиями прав человека и норм ответственной деловой практики с другой. Аналогичным образом Рабочая группа обращает внимание на то, что установление правил в целях обеспечения выполнения государственными предприятиями норм ответственной деловой практики и соблюдения прав человека не препятствует достижению ими экономических целей. Более эффективная деловая практика, включая соблюдение прав человека, приводит к устойчивому созданию стоимости<sup>28</sup>, в то время как отказ от нее влечет за собой репутационные и материальные риски и потери<sup>29</sup>.

44. Таким образом, Рабочая группа призывает государства опираться на рамки корпоративного управления в целях обеспечения соблюдения их предприятиями прав человека. Это не означает, что государство не может избрать прочие механизмы или средства для достижения этой цели. Однако с учетом концептуальной и практической схожести Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека и Руководящих принципов для многонациональных предприятий с одной стороны, а также Руководящих принципов по корпоративному управлению на государственных предприятиях и Принципов по корпоративному управлению с другой стороны, государства могут признать более удобным выполнять их на взаимодополняемой основе. В следующем разделе содержатся предложения по этому вопросу.

### **III. Демонстрировать лидерство: осуществление требования о принятии дополнительных шагов**

45. В руководящем принципе 4 государствам рекомендуется предпринять дополнительные шаги по обеспечению соблюдения государственными предприятиями прав человека, но не оговаривается, какими должны быть такие шаги. В настоящем разделе Рабочая группа предлагает ряд мер, которые государства

<sup>27</sup> См. доклад Консультативного комитета Совета по правам человека по вопросу о негативном воздействии коррупции на осуществление прав человека, A/HRC/2/8/73.

<sup>28</sup> OECD *Policy Framework for Investment 2015 Edition* (Paris, 2015), chap. 7; and John Evans and Dinusha Peiris, «The relationship between environmental social governance factors and stock returns», Australian School of Business Research Paper No. 2010ACTL02.

<sup>29</sup> См., например, Rachel Davis, Daniel Franks, «The costs of conflict with local communities in the extractive industry», paper presented at the *First Seminar on Social Responsibility in Mining*, (Santiago, 19–20 October 2011); and Goldman Sachs Global Investment Research, «Top 190 projects to change the world» (April 2008), cited in A/HRC/14/27.

в качестве собственников компаний могли бы предпринять для выполнения своих обязательств согласно принципу 4. Эти предложения не исчерпывающе отражают национальную практику. Скорее они основаны на отдельных видах практики, в частности, тех государств, которые прислали ответы на вопросник Рабочей группы, а также на соответствующих международных руководящих принципах, касающихся государственных предприятий, корпоративного управления и прав человека<sup>30</sup>.

## A. Определение ожиданий

46. Согласно руководящему принципу 2 государствам следует четко заявить, что они ожидают от всех предприятий (включая государственные), домицилированных на их территории и/или находящихся под их юрисдикцией, соблюдения прав человека в рамках своей деятельности. Аналогичная рекомендация содержится в Руководящих принципах ОЭСР по корпоративному управлению, в которых предусматривается, что государство обязано довести до государственных предприятий свои ожидания в отношении результатов их финансовой и нефинансовой деятельности. В части, касающейся ответственной деловой практики, ожидается, что «государственные предприятия должны соблюдать высокие стандарты ответственной деловой практики» (стр. 25).

47. Некоторые государства разработали для своих предприятий руководящие принципы корпоративной социальной ответственности, не упоминая при этом прав человека. Так поступили Индия (Руководящие принципы корпоративной социальной ответственности и устойчивости предприятий центрального государственного сектора<sup>31</sup>) и Китай (Руководящие принципы для государственных предприятий, подведомственных центральному правительству, по вопросам выполнения обязательств в области корпоративной социальной ответственности<sup>32</sup>). В настоящее время лишь меньшинство государств заявили о конкретных ожиданиях, которые они возлагают на государственные предприятия в области соблюдения прав человека. Это не удивительно, поскольку многие государства еще не приняли политику, открыто требующую от коммерческих предприятий в целом соблюдать права человека.

48. Государства, которые заявили о своих ожиданиях в отношении соблюдения прав человека государственными предприятиями, как правило, ссылаются на Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Дополнительными критериями представления информации служили: наличие национального плана действий в области предпринимательской деятельности и прав человека; страны, которые официально посетила Рабочая группа; и соответствующая национальная практика, которая была презентована на ежегодных Форумах по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека. Если не указано иное, сведения обо всей национальной политике и практике, о которой упоминается в настоящем разделе, приводятся на основе ответов государств на вопросник Рабочей группы, с которыми можно ознакомиться по адресу [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx). Все упомянутые национальные планы действий также имеются по адресу [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx).

<sup>31</sup> Имеется по адресу [www.dpemou.nic.in/MOUFiles/Revised\\_CSR\\_Guidelines.pdf](http://www.dpemou.nic.in/MOUFiles/Revised_CSR_Guidelines.pdf).

<sup>32</sup> Разработаны Комиссией Государственного совета по контролю и управлению активами. См. [www.en.sasac.gov.cn/n1408035/c1477196/content.html](http://www.en.sasac.gov.cn/n1408035/c1477196/content.html).

<sup>33</sup> См., например, Национальный план действий Дании по осуществлению Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека Организации



49. Некоторые государства определили конкретные области выполнения обязательств, в частности, требуя от государственных предприятий принимать меры для предупреждения нарушений прав человека за рубежом и в контексте их деловых связей. Это соответствует комментарию к руководящему принципу 2, в котором говорится, что «у государств происхождения имеются веские политические причины со всей определенностью заявить о том, что они ожидают от предприятий соблюдения прав человека за рубежом, особенно в том случае, если само государство участвует в этих предприятиях или оказывает им поддержку». В норвежской Белой книге «Разнообразные и создающие стоимость формы собственности» от норвежских компаний требуется ознакомиться с Руководящими принципами и «соблюдать универсальные права человека, как они определены в международных конвенциях, во всех своих действиях и операциях с поставщиками и деловыми партнерами». В финском Национальном плане действий по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека указывается, что «находящиеся в собственности государства компании должны на основе ответственного отношения и транспарентности подходить к соблюдению прав человека в рамках своих организаций и цепочек субподрядчиков в полном соответствии с Руководящими принципами». Гана требует от «контролируемых государством коммерческих предприятий... соблюдать положения о должной заботе о правах человека, касающиеся их деятельности в других юрисдикциях, в которых они работают».

50. Ожидания государства могут быть сосредоточены на конкретных аспектах прав человека, которым государство хотело бы придать более активное развитие. Так, например, Португалия требует от государственных предприятий принятия планов обеспечения гендерного равенства<sup>34</sup>.

51. Еще более важно, что некоторые государства требуют от своих предприятий выступать в качестве образцов устойчивости и соблюдения прав человека. Принятая в Швеции политика в отношении собственности предусматривает, что «государственные предприятия выступают образцами устойчивой деловой практики», которая включает требование соблюдать соответствующие инструктивные положения, включая Руководящие принципы и Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий. В Норвегии от государственных предприятий ожидается, что они будут систематически работать над вопросами корпоративной социальной ответственности и будут служить примером в соответствующих областях. Определение корпоративной социальной ответственности охватывает права человека и содержит прямую ссылку на Руководящие принципы. Швейцария признает особую ответственность государства за обеспечение прав человека в контексте деятельности государственных предприятий и, в частности, отмечает, что «федеральные предприятия обязаны играть образцовую роль». Хотя во Франции не проводится различий между обязательствами в области прав человека частных и государственных предприятий, на государственные предприятия возлагаются ожидания, что они «будут служить примером».

**52. Все вышеупомянутые примеры соответствуют вескому политическому обоснованию руководящего принципа 4, согласно которому государства должны служить примером. В этой связи логическим дополнительным шагом, который могли бы предпринять государства, было бы требование к государственным предприятиям показывать пример в отношении соблюдения прав человека.**

---

Объединенных Наций (2014 год); и Принципы корпоративного управления государственными компаниями Чили, (стр. 25), которые применяются по отношению к 22 государственным компаниям в рамках чилийской системы государственных компаний.

<sup>34</sup> Португалия, резолюция Совета министров 49/2007.

53. Главная причина повышенных ожиданий связана с конечной целью государственной собственности, т.е. с тем, что «государства выполняют функции собственников государственных предприятий в интересах широкой общественности»<sup>35</sup>. С точки зрения правительства Швеции, государственные предприятия находятся в коллективной собственности шведского народа и поэтому представляют собой важные активы всей страны. Управление государственными компаниями является задачей, которая сопряжена с большой ответственностью и должна выполняться на активной и профессиональной основе в интересах создания добавленной стоимости в качестве главной цели.

54. Еще одним двигателем государств является управление репутационными рисками, особенно в тех случаях, когда государственные компании глобализованы и работают в условиях сложных цепочек создания добавленной стоимости и повышенного риска. С точки зрения Китая, выполнение социальной корпоративной ответственности имеет важное значение для «распространения представления как об ответственной нации»<sup>36</sup>.

## **В. Механизмы определения и регулирования ожидаемого поведения: модели управления собственностью**

55. В Руководящих принципах ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях подчеркивается, что ожидаемое поведение, определяемое правительством в отношении ответственного делового поведения, должно предаваться гласности и должны четко устанавливаться механизмы его реализации (стр. 25). По этому вопросу применяется различная практика. Государства могут определять ожидаемые формы поведения в области прав человека со стороны государственных предприятий в различных документах, в частности в рамках национальных планов действий в области предпринимательской деятельности и прав человека или ответственной деловой практики, либо в контексте политики в отношении государственной собственности. С точки зрения обеспечения реализации таких ожиданий особо удобным механизмом могут служить модели осуществления прав собственности, поскольку они предусматривают функции и средства выполнения требований государства к государственным предприятиям.

56. В соответствии с международными руководящими принципами и передовой практикой акционеры не должны вмешиваться в управление и повседневную деятельность предприятий, в которых они имеют доли. Сказанное относится и к государствам при осуществлении ими прав собственности на государственные предприятия. Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях предусматривают, что «правительство должно предоставлять государственным предприятиям полную оперативную самостоятельность для достижения установленных ими целей и воздерживаться от вмешательства в управление государственными предприятиями» (стр. 34). В норвежской политике в отношении собственности указывается, что «компании, в которых государство имеет долю... подчиняются регулятивным и надзорным органам, также как и компании, в которых государство не имеет доли». Такая же практика обнаруживается в шведской политике в отношении собственности. Такие гарантии вводятся для предотвращения использования государственных предприятий с политическими целями или в корыстных интересах и обеспечивают равные условия деятельности с частными компаниями.

<sup>35</sup> См. OECD, *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, p. 19.

<sup>36</sup> См. SASAC Guidelines, guideline 1(4) (see para. 47 above).

57. Существуют различные формы управления собственностью<sup>37</sup>. Модели управления собственностью развиваются по пути повышения централизации, которая рассматривается как гарантия эффективности и обеспечения четких различий между ролями государства. При централизованных моделях управления собственностью функции осуществления прав собственности делегируются одному назначенному субъекту собственности, и такая практика применяется в Мозамбике, Финляндии, Франции и Южной Африке. Такие страны, как Норвегия, Чили и Швеция делят функции осуществления прав собственности между одним основным субъектом собственности и прочими министерствами, которые зачастую ведают конкретными секторами, а другие страны, в частности Бутан и Малайзия, централизуют собственность в рамках структуры по образцу компании.

**58. Независимо от избранной модели, все государственные органы и ведомства, отвечающие за осуществление прав собственности на всех или некоторых государственных предприятиях, должны предпринимать необходимые шаги для обеспечения соблюдения ими прав человека.**

59. Хотя в большинстве стран дело до сих пор обстоит иначе, тем не менее, имеются примеры практики, с которой целесообразно ознакомиться. Как явствует из приведенных в настоящем разделе примеров, несколько государств, в частности Норвегия, Финляндия, Швеция и Чили, последовательно используют свою модель управления собственностью для обеспечения соблюдения государственными предприятиями прав человека путем четкого формулирования своих ожиданий в рамках политики и принципов в отношении собственности, а также возлагаемых на субъекта собственности задач в целях обеспечения соблюдения прав человека.

### **С. Отношения между государством и советами директоров компаний**

60. С учетом важности предотвращения вмешательства государства в управление предприятиями советы директоров служат для государств в их роли собственников важнейшим механизмом в вопросах регулирования своих отношений с государственными предприятиями. Отношения с советом директоров также используются для выражения государством своих ожиданий относительно включения вопросов прав человека в стратегию и цели предприятия.

61. По мнению Рабочей группы, **важно установить четкие мандаты советов директоров на обеспечение и мониторинг осуществления государственными предприятиями стандартов в области прав человека с подотчетностью за эти вопросы.** В Национальном плане действий Норвегии в области предпринимательской деятельности и прав человека указывается, что «более активное участие советов директоров компаний [в решении вопросов прав человека] послужит улучшению управления рисками и тем самым поможет поддерживать стоимость акционерного капитала». Государства могли бы официально ввести кодекс поведения или принципы корпоративного управления для государственных предприятий по примеру Норвегии, Швейцарии и Чили. Государства могут также применять единый кодекс поведения для частных и госу-

<sup>37</sup> Все примеры взяты из комплекта материалов Всемирного банка и ответов на вопросник.

дарственных предприятий<sup>38</sup>. Все такие кодексы или принципы следуют подходу «соблюдать или объяснять», который означает, что советы директоров должны отчитываться за любые отклонения от ожиданий государства, которые в некоторых случаях могут быть оправданы.

62. При советах директоров могут создаваться контрольные или вспомогательные механизмы, которые в дополнение к мониторингу соблюдения государственных ожиданий выступают в качестве экспертных структур по вопросам, связанным с ответственной деловой практикой или правами человека. В Швеции в каждой государственной компании создается инвестиционная группа, в состав которой входят специалисты по вопросам устойчивого предпринимательства. Каждая группа анализирует операции, рынки и устойчивую деловую практику государственных компаний. При этом рассматриваются различные аспекты собственности, включая стратегические цели, изменения состава совет директоров и выполнение поставленных целей.

63. Назначения в состав советов директоров и оценка их деятельности являются полезным механизмом для включения ожиданий государства в их повестку дня и закрепления этих ожиданий в стратегии предприятия. Работа членов советов директоров может оцениваться с точки зрения общих результатов предприятия в отношении ответственного делового поведения и прав человека. Такая практика применяется в Норвегии, Швеции и Чили.

64. Наконец, государства должны обеспечивать гендерное равенство при наборе кадров и при формировании членского состава советов директоров государственных предприятий, что предусмотрено в Руководящих принципах ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях и в документах договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека<sup>39</sup>. В своем постановлении по вопросам политики в отношении государственной собственности финское правительство указывает, что «при назначениях в советы директоров государство в качестве собственника соблюдает Закон о гендерном равенстве». На предприятиях, в которых государство выступает в качестве полного/мажоритарного собственника, необходимо предпринимать шаги для обеспечения равных возможностей для продвижения по службе и назначения женщин и мужчин на руководящие должности, включая старшие руководящие должности, в состав групп управления и на другие административные посты<sup>40</sup>.

## D. Механизмы контроля и последующих действий

65. В соответствии с руководящим принципом 4 государства обязаны обеспечивать выполнение государственными предприятиями соответствующих правил, касающихся соблюдения прав человека, и должным образом осуществлять свои полномочия по контролю и надзору. Комитет министров Совета Европы рекомендует государствам производить оценку принимаемых мер и, при необходимости, устранять любые недостатки, в том числе путем применения надлежащих дисциплинарных мер<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> В качестве примера можно привести Швецию (см. Кодекс корпоративного управления Швеции) и Южную Африку (см. Доклад об управлении в Южной Африке Кинга, и Кодекс принципов управления Кинга (Кодекс Кинга III)), 2009 год.

<sup>39</sup> См. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, chap. II.F.2; CEDAW/C/POL/CO/7-8; CEDAW/C/FIN/CO/6.

<sup>40</sup> Постановление финского правительства по вопросам политики в отношении государственной собственности (2011 год), стр. 9.

<sup>41</sup> См. рекомендацию CM/Rec(2016)3, пункт 22.

66. Государства могут осуществлять эффективный надзор различными способами. Первым шагом является определение четких и достижимых целей в интересах оценки результатов работы предприятия. Некоторые государства устанавливают для своих предприятий цели в области устойчивой предпринимательской деятельности наряду с финансовыми показателями и (при необходимости) задачами в области государственной политики, а другие предоставляют возможность предприятиям самим определять такие цели. В Швейцарии Федеральный совет раз в четыре года устанавливает стратегические цели для всех государственных предприятий, в которых предусматривается, что «корпоративная стратегия будет следовать принципам устойчивости и этики». В Чили определяется комплекс задач и показателей, включающих в себя финансовые и управленческие элементы, а также аспекты устойчивой деятельности. В Швеции финансовые показатели и задачи в области государственной политики (устанавливаемые государством), а также мониторинг целей по достижению стратегической устойчивости (устанавливаемых государственным предприятием) считаются важными средствами информирования государством о своих ожиданиях в качестве собственника. Все цели, касающиеся устойчивой деятельности, в том числе прав человека, которые формулирует компания, отслеживаются аналогичным образом и через сходные механизмы<sup>42</sup>.

**67. Отсюда следует, что полезным дополнительным шагом государств было бы установление четких целей в области прав человека или, как минимум, предъявление государственным предприятиям требования принять такие цели, а также отслеживание их достижения на такой же основе и через те же механизмы, которые используются для мониторинга целей в области устойчивой деятельности.**

68. Цели необходимо сбалансировать с различными задачами государственных предприятий и с их главной целью максимального увеличения своей ценности для общества, в том числе применительно к правам человека. Политика в отношении собственности в Швеции и Норвегии содержит инструктивные указания о методах достижения сбалансированности между коммерческими целями, задачами в области государственной политики, когда в этом возникает необходимость, и долгосрочными целями обеспечения устойчивой деятельности. В Швеции инвестиционные группы, работающие с активами компаний, в состав которых входят специалисты по вопросам устойчивой коммерческой деятельности, следят за выполнением компаниями целей в этой области и принимают меры для выстраивания их устойчивой работы. Результаты такого анализа впоследствии учитываются при разработке новых финансовых показателей и при общей оценке деятельности компаний.

69. Государства также могут регулярно организовывать встречи или совещания владельцев с советами директоров государственных предприятий для анализа и оценки соблюдения установленных целей, в том числе в области прав человека. Такую работу можно проводить на ежегодном общем собрании, если государственное предприятие функционирует как компания. Некоторые государства, например Норвегия, проводят дополнительные совещания, посвященные обсуждению корпоративной социальной ответственности.

70. Государства могут также использовать инструменты оценки с более детализированными критериями, касающимися прав человека. Например, в Швеции для государственных предприятий разработан механизм оценки коммерческой

---

<sup>42</sup> Переписка с Министерством экономики и инноваций Швеции в рамках последующей деятельности после представления Швецией ответов на вопросник.

деятельности, включающий критерии в области прав человека. Он помогает повысить осведомленность собственника о рисках и возможностях компании и о том, каким образом ими можно управлять. Результаты такого анализа принимаются во внимание в рамках диалога собственников, при мониторинге развития компании, а также при наборе и назначении кандидатов в советы директоров. В Чили применяется аналогичный механизм, который позволяет оценивать эффективность работы компании по ключевым показателям, касающимся корпоративной социальной ответственности, включая оценку влияния и рисков устойчивой коммерческой деятельности.

71. Государство может также использовать независимые механизмы обзора и аудита для анализа корпоративной социальной ответственности или соблюдения прав человека. В Швеции и Чили государство назначает аудиторов для проверки выполнения советом директоров и руководителем компании целей в области корпоративной социальной ответственности.

## **Е. Наращивание потенциала**

72. Наращивание потенциала может играть важную роль в оказании государственным предприятиям помощи в деле выполнения требований государства в области прав человека. Государства должны поощрять меры по повышению осведомленности и подготовке членов советов директоров и управленческих кадров компаний по соответствующим международным стандартам. Государствам также следует поощрять обмен опытом между компаниями по вопросам передовой практики и существующих проблем, связанных с соблюдением прав человека. Так, например, в своем Национальном плане действий в области предпринимательской деятельности и прав человека шведское правительство предусматривает проведение серии рабочих семинаров в целях повышения осведомленности государственных предприятий о Руководящих принципах, принципе должной заботы о правах человека и о механизмах правовой защиты.

73. Государства должны поощрять участие государственных предприятий в соответствующих инициативах с участием заинтересованных сторон и многосторонних инициативах, связанных с ответственным деловым поведением и правами человека. Так, например, в Бразилии 25 государственных предприятий участвуют в предпринимательской и правозащитной инициативе, с которой выступил Национальный секретариат по поощрению и защите прав человека. На глобальном уровне почти 250 государственных предприятий являются членами Глобального договора Организации Объединенных Наций<sup>43</sup>. Принимая во внимание количество государственных предприятий в добывающей промышленности и энергетике, им следует предлагать присоединиться к Добровольным принципам в отношении безопасности и прав человека<sup>44</sup>.

## **Г. Требование должной заботы о правах человека**

74. В соответствии с руководящим принципом 4 государства должны «при необходимости» требовать соблюдения принципа должной заботы о правах человека. На государственные предприятия также распространяется корпоративная ответственность за соблюдение прав человека (раздел II Руководящих принципов), которая включает осуществление должной заботы.

<sup>43</sup> Имеется по адресу [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org).

<sup>44</sup> В настоящее время участие принимают только два государственных предприятия. Имеется по адресу [www.voluntaryprinciples.org/](http://www.voluntaryprinciples.org/).

75. Требование к государственным предприятиям осуществлять полный цикл должной заботы еще не вошло в общую практику. Однако некоторые государства требуют от государственных предприятий в общем плане придерживаться принципа должной заботы о правах человека в соответствии с Руководящими принципами<sup>45</sup>. В отраслевых китайских Руководящих принципах проявления должной заботы о правах человека для цепочек поставок полезных ископаемых от предприятий требуется «соблюдать Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека в течение всего цикла реализации проекта по добыче полезных ископаемых», включая деятельность за рубежом<sup>46</sup>.

76. Шведский национальный план действий в области предпринимательской деятельности и прав человека предусматривает, что государства будут обеспечивать осуществление государственными компаниями, при необходимости, процедур должной заботы о правах человека в целях оценки и устранения любого существенного риска для прав человека.

**77. В тех случаях, когда осуществление принципа должной заботы не является обязательным требованием в отношении государственных предприятий и Рабочая группа предлагает государствам во всех обстоятельствах определить критерии, в соответствии с которыми они будут требовать от государственных предприятий осуществлять должную заботу о правах человека, включая размеры предприятия, тип предприятия и его операции, политический и правозащитный контекст, а также отрасль промышленности, в которой они действуют.**

## **Г. Требования в отношении раскрытия информации, транспарентности и подотчетности**

78. В руководящем принципе 21 подчеркивается важность распространения предприятиями за их пределами информации о том, каким образом они решают вопросы последствий своей деятельности для прав человека. Аналогичным образом в Руководящих принципах ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях рекомендуется «государственным предприятиям сообщать фактическую финансовую и нефинансовую информацию о деятельности предприятий в соответствии с корпоративными стандартами раскрытия информации, в том числе, по вопросам, которые вызывают существенную озабоченность у государства как у владельца предприятия, и у широкой общественности» (см. раздел VI).

<sup>45</sup> См., например, принятые в Чили Принципы корпоративного управления, Национальный план действий Дании и Норвежскую политику в области собственности.

<sup>46</sup> См., например, Китайская палата импортеров и экспортеров металлов, полезных ископаемых и химических веществ, «Руководящие принципы в отношении применения принципа надлежащей заботы для цепочек поставок полезных ископаемых», стр. 8. Хотя эта Палата является ассоциацией коммерческих предприятий, в нее входят большое количество государственных предприятий. Эти Руководящие принципы были разработаны на основе Руководящих принципов ОЭСР. Имеется по адресу [www.mneginelines.oecd.org/chinese-due-diligence-guidelines-for-responsible-mineral-supply-chains.htm](http://www.mneginelines.oecd.org/chinese-due-diligence-guidelines-for-responsible-mineral-supply-chains.htm).

79. В сфере корпоративной отчетности наблюдается тенденция к нарастанию требований в отношении сообщения нефинансовой информации и сведений о результатах работы, в том числе касающихся соблюдения прав человека. Эта тенденция более ярко проявляется в отношении крупных и государственных компаний<sup>47</sup>. Государства могут требовать и уже требуют от государственных предприятий ежегодно отчитываться перед своими владельцами, в том числе о достижении ими целей в области устойчивой деятельности и прав человека. Данные Глобальной инициативы по отчетности показывают, что в 2013 году 13 из 45 стран<sup>48</sup> осуществляли непосредственно касающиеся государственных предприятий политику или инициативы по представлению нефинансовой информации, в том числе по вопросам прав человека<sup>49</sup>. В Китае половина из более чем 1 600 представленных в 2012 году докладов об устойчивой деятельности были подготовлены государственными предприятиями и зарегистрированными на бирже компаниями<sup>50</sup>.

**80. С учетом этих тенденций, а также того факта, что прозрачность и подотчетность являются важными элементами большинства международных руководящих принципов<sup>51</sup>, Рабочая группа рекомендует государствам предпринимать дополнительные шаги по пути систематического предъявления предприятиям, которые находятся в их собственности или под их контролем, требования отчитываться о результатах их деятельности в экологической, социальной и правозащитных сферах.**

81. Государства также могли бы предложить компаниям или потребовать от них следовать принятой методологии представления информации по вопросам прав человека, включая Руководство по отчетности в области устойчивого развития версии G4 Глобальной инициативы по отчетности, которое содержит ссылки на Руководящие принципы и Руководящие принципы основы для представления докладов<sup>52</sup>. Например, в Норвегии, Швеции и Чили государственным предприятиям предлагается представлять доклады в соответствии с Руководством по отчетности Глобальной инициативы по отчетности.

82. Наконец, представление государством сводной отчетности о деятельности и результатах работы принадлежащих ему предприятий является дополнительным средством повышения прозрачности компаний. Оно также служит одним из способов повышения прозрачности и подотчетности государства с точки зрения тех требований, которое оно устанавливает для государственных предприятий. В Норвегии и Швеции соответствующие собственники публикуют ежегодный доклад о собственности государства, в котором рассматриваются вопросы выполнения всеми предприятиями требований корпоративной социальной ответственности.

<sup>47</sup> См. Global Reporting Initiative, *Carrots and Sticks: Sustainability reporting policies worldwide – today's best practice, tomorrow's trends* (2013); см. также EU Directive 2014/95/EU regarding disclosure of non-financial and diversity information by certain large «public-interest entities» with over 500 employees.

<sup>48</sup> Бразилия, Индия, Индонезия, Исландия, Испания, Китай, Нидерланды, Российская Федерация, Финляндия, Франция, Швеция, Эквадор, Южная Африка.

<sup>49</sup> Global Reporting Initiative, *Carrots and Sticks*, p. 17.

<sup>50</sup> Ibid., p. 27.

<sup>51</sup> KPMG, *Currents of change: The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2015*.

<sup>52</sup> См. Руководящие принципы основы для представления докладов Организации Объединенных Наций, имеются по адресу [www.shiftproject.org/project/human-rights-reporting-and-assurance-frameworks-initiative-rafi](http://www.shiftproject.org/project/human-rights-reporting-and-assurance-frameworks-initiative-rafi). Основа для представления докладов позволяет компаниям представлять подробную информацию о своем обязательстве в отношении прав человека.



## Н. Обеспечение эффективных средств правовой защиты

83. В качестве элемента своей обязанности защищать государство должно принимать все надлежащие меры для обеспечения доступа жертв нарушений прав человека к эффективным средствам правовой защиты (раздел III Руководящих принципов). Это в равной мере распространяется на нарушения, совершаемые государственными и частными компаниями. С учетом разделения полномочий между судебной и исполнительной ветвями власти, в данном случае департаментом или субъектом, осуществляющим права собственника, обязанность государства обеспечивать доступ к эффективным средствам правовой защиты в связи с нарушениями со стороны государственных предприятий не отделима от его обязанности обеспечивать средства правовой защиты при нарушениях со стороны частных компаний. Субъект собственности должен соблюдать независимость судебных и несудебных механизмов рассмотрения жалоб и не вмешиваться в их работу. Это ограничивает рамки деятельности государства в качестве собственника и может объяснять отсутствие государственной политики и практики в этом отношении.

84. **Как собственник государственных предприятий государство должно обеспечивать, что: а) принадлежащие ему или находящиеся под его контролем предприятия не препятствуют отправлению правосудия; б) они полностью сотрудничают с судебными и несудебными механизмами рассмотрения жалоб; и с) они полностью выполняют свою обязанность соблюдать права человека, в том числе предоставлять возможности для устранения нарушений прав человека, которые они могут совершать или которым они могут способствовать.** Такие соображения относятся ко всем трем категориям механизмов правовой защиты, рассматриваемым в разделе III Руководящих принципов.

85. К первой категории относятся государственные судебные механизмы. Государства должны обеспечивать доступ к судебным средствам правовой защиты жертвам всех нарушений, независимо от того, совершает ли их государственное предприятие или частная компания. Кроме того, в качестве собственника государственного предприятия государство должно определить четкие ожидания относительно того, что: а) в случае судебного разбирательства против государственного предприятия это предприятие не должно вмешиваться в его ход или использовать свои особые отношения с государством для вмешательства в работу суда или ее блокирования; б) государства и государственные предприятия должны внимательно изучать обстоятельства, при которых предприятие может заявить о своем иммунитете, основанном на его связи с государством. Требование государственного иммунитета в связанных с правами человека делах часто могут превратиться в препятствие для доступа к средствам правовой защиты. Государство как владелец государственных предприятий должно исходить из того, что рамки требования иммунитета должны ограничиваться минимумом и что государственные предприятия будут полностью сотрудничать в ходе судебного разбирательства<sup>53</sup>.

86. Ко второй категории относятся государственные несудебные механизмы. Ничто не препятствует государству создать целевой механизм обеспечения подотчетности в целях устранения нарушений со стороны государственных предприятий. В настоящее время государства, по-видимому, полагаются на дей-

<sup>53</sup> См. Конвенцию Организации Объединенных Наций о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности; см. также Пояснительная записка к рекомендации CM/Rec(2016)3 Комитета министров Совета Европы, пункт 61.

ствующие механизмы, которые занимаются нарушениями со стороны любой частной или государственной компании. Одним из таких механизмов являются национальные координационные центры по Руководящим принципам ОЭСР для многонациональных предприятий, которые создаются каждым присоединившимся к ним правительством. Государства должны требовать от государственных предприятий полностью сотрудничать с национальными координационными центрами и прочими несудебными механизмами, участвовать в разбирательствах в духе доброй воли и соглашаться с выводами таких механизмов. Так, например, несколько государственных предприятий Бразилии подписали обязательства по более строгому соблюдению правил ответственного делового поведения и Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий, которые предусматривают сотрудничество и диалог с национальными координационными центрами по поводу любого утверждения о несоблюдении Руководящих принципов<sup>54</sup>. Государства должны также четко заявлять, что государственные предприятия не должны добиваться привилегированного положения в отношении законных государственных механизмов. В одном из знаковых случаев Национальный координационный центр Норвегии выразил сожаление по поводу отказа от сотрудничества Норвежского банка по управлению инвестициями, который осуществляет управление Пенсионным фондом Норвегии, и заявил, что это вызывает «особое сожаление в свете ожиданий, которые возлагает народ Норвегии на государственные предприятия»<sup>55</sup>.

87. Третьей категорией механизмов правовой защиты являются негосударственные механизмы рассмотрения жалоб, в том числе действующие на оперативном уровне. Как и в других аспектах их деятельности, так и в целях полного выполнения ими своей обязанности соблюдать права человека следует поощрять государственные предприятия показывать пример в своем подходе к возмещению ущерба. Государства должны требовать от государственных предприятий учреждения оперативных механизмов рассмотрения жалоб или полного участия в них (см. руководящий принцип 29). Такие механизмы обязаны отвечать критериям эффективности, указанным в руководящем принципе 31.

## IV. Выводы и рекомендации

### A. Выводы

88. **Все коммерческие предприятия, как государственные, так и полностью частные, несут ответственность за соблюдение прав человека. Такая ответственность является отдельной, но дополняющей обязанность государства защищать от нарушений прав человека со стороны коммерческих предприятий. Эта обязанность требует от государств предпринимать дополнительные шаги для защиты от нарушений со стороны предприятий, которые находятся в их собственности или под их контролем. Этим определяется надлежащее поведение государства в качестве собственника предприятия и степень соответствия его модели управления собственностью его международно-правовым обязательствам в области прав человека.**

<sup>54</sup> OECD, *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2014*, p. 25, available at [www.mnenguidelines.oecd.org/2014-annual-report-oecd-guidelines-for-mnes.htm](http://www.mnenguidelines.oecd.org/2014-annual-report-oecd-guidelines-for-mnes.htm).

<sup>55</sup> Norway National Contact Point for the OECD MNE Guidelines, «Final statement: complaint from Lok Shakti Abhiyan, Korean Transnational Corporations Watch, Fair Green and Global Alliance and Forum for environment and development vs. POSCO (South Korea), ABP/APG (Netherlands) and NBIM (Norway)», 27 May 2013, p. 8.

89. Государственные предприятия являются активным и важным элементом глобальной экономики. Они могут оказывать серьезное воздействие на права человека, которое не всегда является позитивным. В этих условиях существуют веские нормативно-правовые и политические причины для принятия государствами дополнительных шагов по обеспечению соблюдения государственными предприятиями прав человека. В некоторых обстоятельствах нарушение прав человека такими предприятиями может повлечь за собой нарушение собственных международно-правовых обязательств государства, и в порядке проведения согласованной политики государства должны обеспечивать, чтобы предприятия, которые с ними тесно связаны или над которыми они осуществляют более значительный контроль, соблюдали права человека. Имеются также и настоятельные финансовые и репутационные причины, по которым государства как активные собственники компаний должны принимать такие меры.

90. Призыв к принятию дополнительных шагов применяется в равной мере ко всем государствам, однако его точные последствия будут зависеть от конкретных условий и конкретной компании. В некоторых странах или ситуациях или в случае конкретных предприятий отношения между государственными предприятиями и государством будут весьма тесными, а средства, которыми располагает государство для обеспечения соблюдения прав человека и надлежащего уровня своего контроля и влияния на такое предприятие будут более существенными, нежели чем в других случаях. Во всех этих обстоятельствах государства должны проявлять максимальное внимание обеспечению соблюдения такими предприятиями прав человека.

91. Это не означает, что государства должны уделять меньше внимания обеспечению соблюдению прав человека полностью частными предприятиями. Конечная цель состоит в полном соблюдении прав человека всеми предприятиями независимо от их размера, отрасли, условий деятельности, структуры или формы собственности. На пути к достижению этой цели существуют веские причины для того, чтобы государства демонстрировали лидерство. Это только укрепит их легитимность при установлении правил и определении ожиданий от частных предприятий.

92. Рабочая группа отмечает существенные усилия ряда государств всех регионов мира по выполнению своих обязанностей по обеспечению соблюдения прав человека или стандартов ответственной деловой практики принадлежащими им или находящимися под их контролем предприятиями. Она также принимает к сведению эффективные модели, которые разработали несколько государств. Однако большинство государств, по-видимому, полностью не понимают, что означает на практике принятие дополнительных шагов по защите от нарушений прав человека со стороны государственного предприятия. Помимо этого, многим государственным предприятиям не ясно, что они несут ответственность за соблюдение прав человека.

93. Хотя это не может служить предлогом для бездействия, Рабочая группа признает, что по сравнению с вниманием, которое уделяется другим вопросам предпринимательской деятельности и прав человека, все заинтересованные стороны обращают меньше внимания на влияние государственных предприятий на права человека. Настоящий доклад показывает, почему такое положение следует изменить.

94. Государства в качестве основных носителей обязательств по международному праву прав человека должны служить примером. Для того чтобы показать свою ведущую роль в вопросах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, они должны предпринимать практические действия и проявлять приверженность делу на многих направлениях. Сюда также входит использование всех имеющихся в распоряжении государств средств для обеспечения полного соблюдения прав человека во всей своей деятельности предприятиями, которые находятся в их собственности или под их контролем. Государственные предприятия располагают огромным потенциалом для того, чтобы выступать примерами ответственного коммерческого поведения, в том числе в отношении прав человека. Рабочая группа призывает государства и государственные предприятия продемонстрировать свою ведущую роль в этой области.

## **В. Рекомендации**

95. В настоящем докладе Рабочая группа предложила предварительные рамки для анализа и действий и рассмотрела меры, которые должны принимать государства в качестве владельцев компаний. Это непростые вопросы, и их последствия будут определяться конкретным контекстом. Рабочая группа хотела бы получить мнения государств и других заинтересованных сторон по настоящему докладу и по следующим рекомендациям.

### **Рекомендации для государств**

96. Государствам надлежит провести всеобъемлющий обзор вопроса о том, соблюдают ли они и в какой степени свои международные обязательства в области прав человека в рамках коммерческой деятельности предприятий, которые находятся в их собственности или под их контролем у себя в стране и за рубежом.

97. На основе такого обзора государствам следует выявить ключевые исходные пункты и меры, которые надлежит принять для более эффективного выполнения своих обязательств в соответствии с принципом 4 Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека с учетом мер, предлагаемых в разделе III настоящего доклада. Государства должны уточнить точные цели, которые они обязуются достигнуть в этом отношении в рамках открытого документа, например, национального плана действий.

98. Государства, как минимум, должны четко определить свои ожидания в отношении соблюдения государственными предприятиями прав человека во всей своей деятельности, принять правозащитные обязательства и подавать пример в этой области. Государства могли бы изложить свои ожидания в специальном документе, в частности в национальном плане действий или предпочтительнее было бы изменить существующие правила о формах собственности, корпоративного управления или ответственной коммерческой деятельности путем расширения их охвата.

99. Государствам следует быть последовательными в выполнении международных стандартов и не соблюдать их избирательно. В частности, Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях следует выполнять на взаимодополняющей основе с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека и Руководящими принципами ОЭСР для многонациональных предприятий.

100. В порядке обеспечения согласованности своей политики и подотчетности государствам следует добиваться того, чтобы сфера применения любого будущего юридически обязывающего документа по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека или относящегося к этим вопросам охватывала предприятия, которые находятся в собственности государства или под его контролем.

#### Рекомендации государственным предприятиям

101. Государственным предприятиям следует стремиться служить примером и полностью реализовывать свою ответственность за соблюдение прав человека.

102. В этих целях им следует принять надлежащую политику и процессы для устранения нарушений, которые бы предусматривали приверженность политике, должную заботу о правах человека и механизмы возмещения причиненного ущерба, интегрированные во все их операции.

#### Рекомендации национальным правозащитным учреждениям

103. Национальные правозащитные учреждения должны оценивать, согласована ли соответствующая политика в отношении государственных предприятий с обязательствами государства в области прав человека, и давать государствам соответствующие рекомендации.

104. Они должны предоставлять инструктивные указания государственным предприятиям в отношении их обязательств по защите прав человека.

#### Рекомендации международным организациям и системе Организации Объединенных Наций

105. Международные организации и система Организации Объединенных Наций должны помогать государствам и поощрять согласованность их действий при выполнении международных руководящих принципов в области корпоративного управления, ответственной деловой практики и прав человека.

106. Им следует поощрять такую согласованность действий при оказании государствам помощи в разработке национальных планов выполнения целей в области устойчивого развития, особенно с учетом потенциально важной роли, которую будут играть в этой связи государственные предприятия.

107. Они должны поддерживать инициативы по содействию формированию знаний и компетенций советов директоров и управляющих кадров государственных предприятий по вопросам соблюдения прав человека.

#### Рекомендации правозащитной системе Организации Объединенных Наций

108. Договорные органы по правам человека и специальные процедуры Организации Объединенных Наций при изучении индивидуальных сообщений в рамках своих процедур рассмотрения жалоб, при оценке положения в конкретных странах и разработке замечаний общего порядка и рекомендаций должны обращать внимание на последствия для прав человека деятельности предприятий, которые находятся в собственности или под контролем государств, и уточнять обязанность государства в отношении таких предприятий с учетом принципа 4 Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека.

**Рекомендации организациям гражданского общества и академическим кругам**

109. Гражданское общество и академические круги должны уделять повышенное внимание последствиям выполнения государствами своих обязанностей в отношении государственных предприятий и ответственности государственных предприятий за соблюдение прав человека, в том числе в плане доступа к средствам правовой защиты и подотчетности в соответствии с национальным законодательством и международным правом.

110. Они должны осуществлять сбор данных, касающихся непосредственно государственных предприятий и их правозащитных обязательств, а также результатов их выполнения, в целях выявления пробелов и передовой практики в целом.

**Рекомендации ассоциациям предпринимателей**

111. Ассоциации предпринимателей и работодателей, особенно в странах или отраслях, в которых действует много государственных предприятий, должны наращивать свой собственный потенциал вокруг предпринимательской деятельности и прав человека и давать конкретные указания своим членам, которые являются государственными предприятиями, относительно их ответственности за соблюдение прав человека.

112. Ассоциации предпринимателей должны использовать возможности проводимых ими мероприятий для обмена знаниями и передовой практикой среди государственных предприятий.

---