



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 72 b) предварительной повестки дня*

**Вопросы прав человека, включая
альтернативные подходы в деле содействия
эффективному осуществлению
прав человека и основных свобод**

Рабочая группа по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Рабочей группы по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, представленный в соответствии с резолюциями [17/4](#) и [35/7](#) Совета по правам человека.

* [A/74/150](#).



Доклад Рабочей группы по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях

Резюме

В настоящем докладе Рабочая группа по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях рассматривает вопрос о практическом значении согласованности политики в отношении предпринимательской деятельности и прав человека в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. В докладе предлагаются практические пути укрепления потенциала, расширения возможностей и активизации действий правительства для достижения этой цели на основе уроков, извлеченных из разработки и осуществления национальных планов действий в области предпринимательской деятельности и прав человека и других соответствующих рамочных документов по вопросам политики. В докладе освещаются возможности для согласования усилий по осуществлению и поощрения согласованности политики в тех ситуациях, когда обязательства, предусмотренные целями в области устойчивого развития, пересекаются с повесткой дня, касающейся предпринимательской деятельности и прав человека.

I. Введение

A. Справочная информация, цели и задачи доклада

1. Государства несут обязанность по защите отдельных лиц и сообществ от нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью. Данная обязанность имеет широкую область применения, поскольку предприятия могут оказывать значительное воздействие практически на весь спектр признанных на международном уровне прав человека. Обязанность по защите применима к потенциальному и фактическому воздействию во всех секторах и предусматривает как принятие превентивных мер, так и возмещение ущерба. Для достижения эффективных изменений необходимо, чтобы все государственные министерства придерживались согласованной политики и осуществляли последовательные действия. Этот факт отражен в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении «защиты, соблюдения и средств правовой защиты» (A/HRC/17/31, приложение), в которых отмечается, что для обеспечения согласованности политики необходимо, чтобы международные обязательства государства в области прав человека выполнялись на практике рядом государственных ведомств и учреждений, которые определяют практику предпринимательской деятельности или взаимодействие с предприятиями, а также организациями, находящимися в собственности или под контролем государства.

2. Несмотря на то что все большее количество государств признают необходимость повышения согласованности политики в области предпринимательской деятельности и прав человека, а некоторые правительства предпринимают практические шаги в этом направлении, в том числе посредством разработки национальных планов действий, реализация потенциала Руководящих принципов по-прежнему требует значительного объема работы. На практике отсутствие согласованности национальной политики и руководящей роли в области предпринимательской деятельности и прав человека вызывает глубокую обеспокоенность и остается явлением, широко распространенным во всех регионах.

3. В настоящем докладе Рабочая группа по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях рассматривает вопрос о практическом значении согласованности политики государства в отношении предпринимательской деятельности и прав человека и способах ее повышения. Рабочая группа разрабатывает и предоставляет руководящие указания относительно обязательств государств в соответствии с руководящим принципом 8, который гласит: «Государствам следует обеспечить, чтобы государственные ведомства, агентства и другие государственные учреждения, которые определяют практику предпринимательской деятельности, были осведомлены о правозащитных обязательствах государства и соблюдали их при выполнении своих соответствующих мандатов, в том числе путем предоставления им соответствующей информации, подготовки и поддержки».

4. Кроме того, Руководящие принципы указывают на необходимость того, чтобы государства сохраняли требуемую свободу маневра для соблюдения своих правозащитных обязательств в процессе достижения связанных с предпринимательством политических целей, например при привлечении иностранных инвестиций (руководящий принцип 9); приводили в соответствие с Руководящими принципами практику многосторонних учреждений, занимающихся вопросами, связанными с предпринимательской деятельностью (например, финансами, инвестициями и торговлей) (руководящий принцип 10); а также осуществляли на практике свои государственные обязательства по защите в рамках различных

функций, выполняемых ими в качестве субъектов экономической деятельности (руководящие принципы 4–6). В настоящем докладе прочие принципы не рассматриваются, поскольку Рабочая группа уже освещала соответствующие конкретные вопросы согласованности политики в предыдущих докладах.

5. Рабочая группа также определяет практические пути повышения согласованности политики на государственном уровне в целях укрепления потенциала, расширения возможностей и активизации действий правительства по защите от нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью.

6. Практика показывает, что между различными министерствами (ведомствами), мандаты и программы которых иногда противоречат друг другу, могут возникать разногласия. Они часто проявляются в отсутствии «горизонтальной согласованности политики», когда ведомства и учреждения на национальном и субнациональном уровне, которые определяют практику предпринимательской деятельности, включая ведомства и учреждения, занимающиеся вопросами корпоративного права, инвестициями, кредитованием и страхованием экспорта, вопросами торговли и трудовых отношений, а также отвечающие за такие области, как природные ресурсы и землепользование, недостаточно информированы и не обладают надлежащими возможностями для принятия мер в соответствии с международными правозащитными обязательствами государства¹. Обеспечение согласованности политики в федеративных государствах и на субнациональном уровне сопряжено с дополнительными проблемами.

7. Для целей настоящего доклада «горизонтальная согласованность политики» означает согласованность политики и практики в различных функциональных областях национального и субнационального управления с правозащитными обязательствами государства². Рабочая группа не рассматривает вопрос о «вертикальной согласованности политики», которая означает последовательное отражение международных правозащитных обязательств в национальной нормативно-правовой базе.

8. Рабочая группа представляет обзор важнейших областей, в которых повышение согласованности политики окажет позитивное воздействие на способность государства выполнять свои обязательства по защите. Рабочая группа рассматривает текущие проблемы и заслуживающие положительной оценки виды практики, возникающие в результате разработки и осуществления национальных планов действий и других соответствующих рамочных документов по вопросам политики в области предпринимательской деятельности и прав человека. Группа также предлагает включить в государственные инициативы по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года возможности для согласования усилий по осуществлению и поощрению согласованности политики во всех ситуациях, когда обязательства, предусмотренные целями в области устойчивого развития, пересекаются с повесткой дня, касающейся предпринимательской деятельности и прав человека.

9. Рабочая группа вновь обращается к правительствам с призывом перейти от политики к практике в области предпринимательской деятельности и прав человека и подкрепить провозглашаемые принципы реальными действиями в сфере предупреждения и устранения воздействия предпринимательской деятельности на права человека, приняв надлежащие меры по поощрению ответственного ведения предпринимательской деятельности. Повышение согласованности политики является одной из важнейших мер по укреплению профилактических мер против нарушений прав человека, связанных с предпринимательской

¹ См. www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBusinessHR.pdf.

² См. комментарий к руководящему принципу 8 (A/HRC/17/31, приложение).

деятельностью. Государства должны служить показательным примером поведения в качестве покупателя, владельца, инвестора и организатора торговли, а также содействовать обеспечению соблюдения прав человека со стороны деловых кругов, что будет способствовать повышению конкурентоспособности и устойчивости в целом. Рабочая группа настоятельно призывает правительства не допускать превращения национальных планов действий в мероприятия «для галочки» и в полной мере обеспечивать реализацию государственной политики, в том числе государственными предприятиями (см. [A/HRC/32/45](#)).

В. Методика

10. В дополнение к соответствующим первичным и вторичным источникам Рабочая группа использовала письменную информацию, поступившую от государств и других заинтересованных сторон в ответ на открытый призыв о ее предоставлении³. При подготовке доклада Рабочая группа принимала во внимание интервью с многочисленными экспертами и результаты консультаций с правительствами государств, ассоциациями и организациями предпринимателей, организациями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами, которые состоялись в Женеве в ходе двадцать третьей сессии Рабочей группы. Рабочая группа опирается на свои предыдущие тематические доклады и сотрудничество с государствами и другими заинтересованными сторонами, направленное на содействие в осуществлении Руководящих принципов. Рабочая группа также включила в доклад информацию, полученную правообладателями и носителями обязательств на основе итогов и опыта посещений стран⁴.

11. Государства могут решать вопросы согласованности политики с помощью различных политических стратегий, осуществляемых под руководством правительств. Вместе с тем Рабочая группа подчеркнула, что национальные планы действий представляют собой «полезный политический инструмент для поощрения более тесной координации и согласованности в рамках правительства по целому ряду направлений государственной политики, связанных с предпринимательской деятельностью и правами человека»⁵. По мере роста количества стран, разрабатывающих национальные планы действий, и появления заслуживающих положительной оценки практических примеров возникает возможность рассмотреть вопрос о том, как правительства решают на практике проблемы согласованности политики.

II. Разработка государственной политики в сфере предпринимательской деятельности и прав человека

12. Согласованность политики, ведущая к формированию четкой и устоявшейся стратегии и оперативной практики, способствует повышению информированности и укреплению подотчетности среди государственных субъектов, которые формируют предпринимательскую практику или взаимодействуют с предприятиями, и значительно облегчает как профилактику нарушений прав человека, так и доступ к средствам правовой защиты для жертв таких нарушений. Призыв к согласованности политики был озвучен многочисленными субъектами

³ Письменные материалы размещены по адресу: www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/2019Survey.aspx.

⁴ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Reports.aspx#hrc.

⁵ Working Group on business and human rights, “Guidance on national action plans on business and human rights” (Geneva, November 2016). URL: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf.

и пользуется все более широким признанием со стороны правительств. Многие коммерческие предприятия, ассоциации и организации предпринимателей также признают, что частному сектору выгодно и желательна четкая, последовательная и предсказуемая политика в тех сферах, где он осуществляет свою деятельность, а также общий благоприятный климат для экономической деятельности.

13. В национальных планах действий заложена прочная основа, опираясь на которую правительства могут добиться согласованности политики в области предпринимательской деятельности и прав человека. На международном уровне в своей резолюции 26/22 Совет по правам человека отметил «важную роль, которую могут играть национальные планы действий и другие подобные рамочные инструменты, касающиеся предпринимательской деятельности и прав человека, в качестве механизма поощрения всеобъемлющего и эффективного осуществления Руководящих принципов». На момент подготовки настоящего доклада 21 страна уже разработала национальный план действий, 2 страны включили в свои более общие национальные планы действий в области прав человека разделы, посвященные предпринимательской деятельности и правам человека⁶, а 14 стран находились в процессе разработки национального плана действий или взяли на себя обязательство по его разработке⁷. Не менее чем в 15 странах на разработке таких планов настаивали негосударственные инициативные группы⁸. Следует отметить, что 18 стран из 21 страны, опубликовавшей национальные планы действий, являются членами Совета Европы. В Северной и Южной Америке планы разработаны в трех странах; в настоящее время разработка планов ведется в трех странах Африки и не менее чем пяти странах Азии⁹.

14. На региональном уровне в Плане действий Европейского союза в области прав человека и демократии на период 2015–2019 годов содержится призыв к государствам — членам Европейского союза добиваться прогресса в вопросах предпринимательской деятельности и прав человека, в том числе посредством разработки и осуществления национальных планов действий, а также обмена опытом и передовой практикой в этой области¹⁰. В 2016 году Совет Европы рекомендовал государствам-членам «разработать и принять планы по осуществлению Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека [Организации Объединенных Наций] на национальном уровне»¹¹. В том же году Организация американских государств призвала свои государства-члены к осуществлению Руководящих принципов и обратилась к Генеральному секретариату Межамериканской комиссии по правам человека и Исполнительному секретариату по интегрированному развитию с просьбой «продолжать оказывать поддержку государствам-членам... в области прав человека и предпринимательской деятельности, включая... разработку национальных планов

⁶ См. <https://globalnaps.org/country/>.

⁷ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx.

⁸ Daniel Morris and others, “National action plans on business & human rights: an analysis of plans from 2013–2018” (Copenhagen, Danish Institute for Human Rights, 2018), p. 5. URL: www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelse/hrb_2018/nap-analysis_2018.pdf.

⁹ См. <https://globalnaps.org>.

¹⁰ См. Council of the European Union, *EU Action Plan on Human Rights and Democracy* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015), p. 29, objective 18. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_en_2.pdf.

¹¹ Council of Europe, “Human rights and business (Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States adopted on 2 March 2016)”, appendix, para. 10. URL: <https://edoc.coe.int/en/fundamental-freedoms/7302-human-rights-and-business-recommendation-cmrec20163-of-the-committee-of-ministers-to-member-states.html>.

действий в области прав человека и предпринимательской деятельности как одного из способов применения Руководящих принципов»¹². Африканский союз также находится в процессе разработки рамочных документов по вопросам региональной политики в области предпринимательской деятельности и прав человека¹³.

15. Европейский союз и его члены, а также правительства других европейских стран поддерживают инициативы взаимного обучения и региональные программы (в том числе в других регионах), направленные на содействие осуществлению Руководящих принципов, в том числе в контексте принятия национальных планов действий¹⁴. Группы гражданского общества, международные и региональные организации активизировали свои усилия по анализу и предоставлению рекомендаций в целях ужесточения требований как к процессу разработки, так и к содержанию национальных планов действий. В 2013 году организации гражданского общества приступили к осуществлению проекта по разработке руководящих принципов и критериев, призванных обеспечить соответствие процессов и результатов осуществления национальных планов действий стандартам в области прав человека¹⁵.

16. Несмотря на вышеуказанную позитивную тенденцию в области разработки и принятия национальных планов действий, рациональный анализ выявляет необходимость дальнейшего и значительного стратегического прогресса во всех регионах. Несмотря на то, что национальные планы действий формируют идеальную основу для обеспечения согласованности политики, правозащитные обязательства всех государств, включая государства, не имеющие плана или иного формального политического процесса в области предпринимательской деятельности и прав человека, требуют, чтобы они все же стремились осуществлять некий рациональный комплекс мер по защите отдельных людей и общин от неблагоприятного воздействия, связанного с предпринимательской деятельностью. Фактически усилия, предпринятые в этом направлении, могут эффективно инициировать инклюзивный процесс разработки национального плана действий.

17. Разработка и принятие национального плана действий являются для правительств важными шагами в правильном направлении; тем не менее план должен стать отправной точкой и началом процесса национальных действий с участием всех соответствующих заинтересованных сторон, цель которого заключается в претворении политики в жизнь. Он может служить мощным, ориентированным на будущее инструментом, способным стимулировать разработку новых нормативных актов и политики. Отмечая, что национальные планы действий являются полезными политическими инструментами для поощрения «более тесной координации и согласованности внутри правительств по целому ряду направлений государственной политики, связанных с предпринимательской

¹² Organization of American States, AG/RES. 2887 (XLVI-O/16). URL: www.oas.org/en/sla/dil/docs/ag-res_2887_xlvi-o-16.pdf.

¹³ См. www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/joint_au-eu_press_release_on_stakeholders_validation_workshop_au-hrb_mar.pdf.

¹⁴ См., например, финансируемый Европейским союзом проект под названием «Ответственное ведение предпринимательской деятельности в странах Латинской Америки и Карибского бассейна», который осуществляется совместно Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Международной организацией труда и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

¹⁵ Датский институт по вопросам прав человека и круглый стол по международной корпоративной ответственности. См. www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative/national-action-plans/icar-dih-national-action-plans-project.

деятельностью и правами человека», Рабочая группа издала руководящие указания, содержащие рекомендации по процедурным и содержательным аспектам национальных планов действий для всех заинтересованных сторон¹⁶.

18. В идеальном варианте национальный проект по обеспечению согласованности политики требует, чтобы все соответствующие государственные органы были полностью осведомлены о правозащитных обязательствах государства и располагали всем необходимым для их выполнения при реализации соответствующих внутриведомственных и межведомственных мандатов на скоординированной и последовательной основе. Созданы и поддерживаются механизмы для предоставления информации, подготовки кадров и поддержки в целях институционализации знаний на всех уровнях, наращивания оперативного потенциала и обеспечения эффективного осуществления правозащитных обязательств во всех аспектах, связанных с предпринимательской деятельностью. Разработаны и применяются четкие руководящие принципы и методики, а коммерческие предприятия, включая государственные, осознают свою обязанность соблюдать руководящие принципы в области политики и применять требуемые практики. Гражданскому обществу, профсоюзам и широкой общественности предоставляется четкая и последовательная информация, касающаяся предпринимательской деятельности и прав человека, включая экстерриториальный характер вышеуказанных мероприятий и доступ данных групп к средствам правовой защиты при возникновении нарушений, связанных с предпринимательской деятельностью.

III. Выявление проблем в отношении согласованности политики в отдельных областях

19. По итогам посещений стран Рабочая группа пришла к общему выводу о том, что результатом несогласованного и непоследовательного осуществления соответствующих правовых и политических рамочных документов является недостаточно эффективное осуществление Руководящих принципов и обусловленное этим неблагоприятное воздействие на жертв нарушений прав человека¹⁷. Кроме того, в своих предыдущих тематических докладах Рабочая группа подчеркнула необходимость активизации усилий по обеспечению сближения и согласованности с правозащитными обязательствами государств в отдельных областях, в том числе в соответствии с Руководящими принципами.

20. Обеспечение согласованности политики в области осуществления Руководящих принципов сопряжено с многочисленными проблемами. К числу этих проблем относятся следующие: независимая деятельность министерств, ведомств и учреждений в условиях разобщенности, недостаточной коммуникации и отсутствия общего понимания политики или целей; отсутствие координации и сотрудничества между государственными органами; неэффективное управление и обмен информацией и знаниями по вопросам политики в области предпринимательской деятельности и прав человека и ее актуальности для различных государственных органов; недостаточный объем подготовки кадров, консультирования и поддержки по вопросам осуществления политики; невозможность включить всех соответствующих субъектов и сферы ответственности государств в процессы разработки, внедрения и осуществления политики; а также

¹⁶ Working Group on business and human rights, “Guidance on national action plans on business and human rights”.

¹⁷ Все доклады см. www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGCountryVisits.aspx.

нехватка политического и оперативного руководства и полномочий, обеспечивающих осуществление политики и подотчетность.

21. Одна из главных причин несогласованности действий правительства заключается в том, что непосредственно формирующие предпринимательскую практику министерства, ведомства и учреждения, как правило, работают изолированно друг от друга. Различные министерства наделены разными полномочиями и имеют свои собственные цели, бюджеты и обязанности. За исключением министерств или ведомств, имеющих четкий правозащитный мандат, государственные должностные лица часто концентрируют внимание на достижении результатов только в рамках своих собственных областей компетенции, практически не имея информации о правозащитной проблематике или не учитывая ее в своей работе. В результате может сложиться ситуация, в которой различные правительственные структуры будут работать независимо друг от друга, не обмениваясь в ходе выполнения своих мандатов соответствующей информацией и инструментами и не разделяя общие приоритеты и процессы, в том числе связанные с вопросами прав человека. Отсутствие скоординированного и последовательного подхода во всех соответствующих министерствах является одним из основных препятствий, мешающих всем правительственным структурам действовать в соответствии с правозащитными обязательствами государства, вытекающими из Руководящих принципов.

22. В нижеследующих пунктах представлен неисчерпывающий обзор отдельных ключевых направлений, в которых согласованность политики в области предпринимательской деятельности и прав человека имеет решающее значение и может быть усилена путем решения проблем, актуальных для этих направлений.

A. Государственные закупки

23. Государственные закупки представляют собой весьма широкую стратегическую область и обладают большим потенциалом в качестве движущей силы для расширения масштабов более ответственной предпринимательской практики. Во всем мире на государственные закупки приходится 1 трлн евро в год¹⁸, а в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) на государственные закупки расходуется 12 процентов валового внутреннего продукта¹⁹. Проблемы согласованности политики в этой области включают в себя необходимость обеспечить осведомленность всех участвующих в закупочной деятельности государственных должностных лиц о политике в области прав человека и понимание ими своей роли в осуществлении Руководящих принципов.

24. В Руководящих принципах разъясняется, что обязанность государства по защите прав человека распространяется на государственные закупки и что государства не освобождаются от своих обязательств по международному праву прав человека в случае, когда они приватизируют сферу предоставления услуг,

¹⁸ Claire O'Brien and Olga Martin-Ortega, "The SDGs, human rights and procurement: an urgent need for policy coherence", in *High Impact Procurement: Supporting Sustainable Development* (United Nations Office for Project Services, 2017). URL: www.researchgate.net/profile/Claire_Obrien12/publication/324829379_The_SDGs_human_rights_and_procurement_An_urgent_need_for_policy_coherence/links/5ae5990faca272ba50809af37/The-SDGs-human-rights-and-procurement-An-urgent-need-for-policy-coherence.pdf?origin=publication_detail.

¹⁹ См. www.oecd.org/gov/public-procurement/.

которые могут оказать воздействие на осуществление прав человека²⁰. Тем не менее несогласованность политики и законодательства в области закупок зачастую усугубляется отсутствием практических руководящих указаний относительно того, каким образом государственные органы должны выполнять обязанность государства по защите прав человека в ходе осуществления ими закупочной деятельности.

25. В частности, применимое законодательство часто требует от покупателей выбирать самые дешевые предложения, в то время как не существует правовых требований, увязывающих заключение государственных контрактов с усилиями компаний — участников торгов по соблюдению должной осмотрительности в вопросах прав человека и созданию механизмов рассмотрения жалоб на оперативном уровне для возмещения ущерба от неблагоприятного воздействия. Аналогичным образом, даже в тех случаях, когда покупатели из государственного сектора пользуются благоприятной правовой и политической ситуацией, позволяющей им вознаграждать усилия компаний, например в отношении прозрачности цепочки поставок или нефинансовой отчетности, «подавляющее большинство из них, очевидно, не имеют информации, инструментов и ресурсов, необходимых для эффективного применения подобных вознаграждений»²¹.

В. Государственные предприятия

26. В тех случаях, когда государство является субъектом экономической деятельности и ведет дела с предпринимателями, оно располагает наибольшими возможностями и рычагами воздействия для обеспечения эффективного применения соответствующей политики, законов и нормативных актов, касающихся соблюдения прав человека. Предполагается, что государства не должны предъявлять к тесно связанным с ними компаниям менее жесткие требования, нежели к частным предприятиям. В свою очередь предприниматели в гораздо большей степени готовы следовать директивам государства, когда считают, что государство подает пример и делает все возможное для того, чтобы находящиеся в его собственности или под его контролем предприятия соблюдали права человека (см. [A/HRC/32/45](#)).

27. Однако государственные предприятия обычно отстают во внедрении подходов, обеспечивающих соблюдение должной осмотрительности в вопросах прав человека, что в основном обусловлено отсутствием согласованности политики (см. [A/73/163](#)). За исключением некоторых государственных предприятий — первопроходцев, принявших на себя обязательства в этой области, часто сообщается о нарушениях прав человека в ходе внутренней и зарубежной деятельности таких предприятий. К ним относятся злоупотребления, связанные с трудовыми отношениями, дискриминация, нанесение экологического ущерба, принудительные выселения и нарушения земельных прав, а также запугивание и дискредитация правозащитников.

28. Неспособность устранить эти пробелы часто объясняется неосведомленностью многих государственных предприятий об их обязанности соблюдать права человека, а также невозможностью включить переменные, связанные с вопросами прав человека, в ключевые показатели эффективности в целях оценки эффективности осуществления Руководящих принципов и привлечения таких предприятий к ответственности. В подобной ситуации требуются более скоординированные и последовательные подходы к применению четкой и

²⁰ См. руководящий принцип 6 и комментарии к руководящему принципу 5.

²¹ Claire O'Brien and Olga Martin-Ortega, "The SDGs, human rights and procurement: an urgent need for policy coherence".

устоявшейся политики и оперативной практики в области прав человека в рамках всех структур управления и операций таких предприятий. Несмотря на то, что традиционно деятельность государственных предприятий была ориентирована на предоставление государственных услуг на национальном уровне, в последнее десятилетие она стремительно интернационализируется. Например, азиатские государственные предприятия выполняют все более важные трансграничные функции как в сфере экспорта, так и в области финансирования деятельности в целях развития²².

С. Инструменты экономической и торговой дипломатии государств

29. Инвестиции и содействие экспорту и торговле могут стать действенным инструментом поощрения корпораций к соблюдению прав человека²³. Вместе с тем Рабочая группа подчеркнула необходимость более систематического и общего согласования политики в практической деятельности государств при оказании ими поддержки в области торговли и инвестиций, а также отметила ненадлежащий учет принципов должной осмотрительности в вопросах прав человека при применении государствами «инструментов экономической и торговой дипломатии», таких как кредитование экспорта, гарантии инвестиций, поощрение экспорта, меры по защите торговых интересов и участие в торговых миссиях (см. A/HRC/38/48). Одним из примеров в этой области является защита трудовых прав: даже те государства, внутри которых трудовые нормы обычно соблюдаются, могут участвовать в совместных торговых и дипломатических инициативах с третьими странами, имеющими более низкие стандарты защиты трудовых прав.

30. Демонстрация приверженности Руководящим принципам и их соблюдение редко являются необходимым условием для получения государственной поддержки и выгод, связанных со стимулированием торговли и экспорта, включая участие в торговых миссиях. Оказывающие поддержку предприятиям за рубежом органы, в обязанности которых входит поощрение экспорта и торговли, не разрабатывают и не распространяют на систематической основе действенные руководящие указания относительно соблюдения предпринимателями прав человека при осуществлении трансграничной торговли. Например, торговые миссии могли бы информировать предприятия, получающие от государства поддержку методами экономической дипломатии, о преследовании правозащитников и связанных с этим рисках для предпринимательской деятельности.

31. Аналогичным образом государствам следует помнить о своих международных правозащитных обязательствах при проведении переговоров по двусторонним или региональным торговым и инвестиционным соглашениям (руководящий принцип 9)²⁴. Крайне важно, чтобы процесс урегулирования споров в рамках этих соглашений был совместим с международным правом прав человека, а не приводил к увеличению асимметрии власти в пользу инвесторов²⁵.

²² См. <https://globalnaps.org/issue/state-owned-enterprises-public-private-partnerships/>.

²³ См., например, “Commission lifts ‘yellow card’ from Thailand for its actions against illegal fishing”. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-61_en.htm.

²⁴ См. также www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/IAs.aspx.

²⁵ См. www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL_ARM_07.03.19_1.2019.pdf.

D. Особые экономические зоны

32. Создание особых экономических зон является еще одним примером, свидетельствующим о необходимости устранить риски и неблагоприятные воздействия в области прав человека посредством принятия согласованных и скоординированных политических мер и предоставления возможности для согласования политики и практики с Руководящими принципами. Особые экономические зоны часто стремятся привлечь иностранные инвестиции, предоставляя налоговые и неналоговые льготы в ряде трудоемких отраслей промышленности. Правительства должны признать этот факт и принять меры для того, чтобы подобные экономические зоны и все связанные с ними субъекты и виды предпринимательской деятельности попадали в сферу охвата национальной политики и полностью соответствовали стандартам в области прав человека.

33. Процесс создания особых экономических зон, особенно с точки зрения приобретения земельных участков и принятия решений о местоположении таких зон, вызывает постоянную озабоченность в отношении согласованности политики. Зачастую с людьми и общинами, проживающими в районах, которые предназначены для создания таких зон, не проводят консультации или не выплачивают им справедливые компенсации, что противоречит требованиям основных принципов и руководящих указаний, касающихся выселений и перемещений по соображениям развития. Если общины, которые были расположены на землях, предназначенных для особых экономических зон, и получали от них необходимые средства к существованию, не имеют документов, удостоверяющих право собственности, уязвимость таких затронутых общин возрастает²⁶.

E. Защита отдельных лиц и групп, подвергающихся повышенному риску злоупотреблений

34. Одним из самых ярких примеров недостаточной согласованности политики, которая приводит к нарушениям прав человека, связанным с предпринимательской деятельностью, является ситуация, когда правительства, в том числе те, которые взяли на себя обязательство защищать права человека, не предотвращают преследования правозащитников, заявляющих о неблагоприятном воздействии предпринимательской деятельности на права человека, и даже способствуют таким преследованиям. В 2018 году жертвами нападений в связи со своей деятельностью стал 321 правозащитник в 27 странах. Из общего числа убитых активистов 77 процентов защищали права на землю, экологические права или права коренных народов, что зачастую было связано с горнодобывающей промышленностью и согласованными с государством мегапроектами²⁷. Обеспечение согласованности политики в области предпринимательской деятельности и прав человека может привести к созданию механизмов и процессов защиты, которые в конечном счете сумеют спасти жизни правозащитников.

35. Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников отметил, что требования корпоративной должной осмотрительности в вопросах прав человека не достигнут своей цели до тех пор, пока прочие законы и политики будут использоваться для того, чтобы препятствовать законной работе правозащитников и организаций гражданского общества и заглушать голоса тех, кто

²⁶ См., например, [A/HRC/41/43/Add.1](#) (страновая миссия в Таиланде).

²⁷ Front Line Defenders, "Global analysis 2018" (Dublin, 2019). URL: www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2018.pdf.

высказывает законную обеспокоенность в связи с неблагоприятным воздействием предпринимательской деятельности на права человека (см. [A/72/170](#))²⁸.

36. Некоторые национальные законы разрешают злонамеренное судебное преследование правозащитников (включая профсоюзы) или способствуют ему, предусматривают необоснованные ограничения на проведение публичных собраний или уголовную ответственность за мирные протесты. Эта проблема также актуальна для государств происхождения, которые берут на себя обязательства оказывать поддержку правозащитникам в третьих странах и одновременно содействуют торговой и инвестиционной деятельности частных или государственных предприятий в ситуациях, связанных с нападениями на правозащитников.

37. К числу других связанных с предпринимательской деятельностью областей, в которых многим правительствам необходимо укреплять согласованность политики, относятся разработка целостной политики в сфере экологической экспертизы, крупномасштабных проектов в области развития, землепользования и сохранения лесов, а также необходимость соблюдать требование о получении добровольного, предварительного и осознанного согласия в ситуациях, когда речь идет о жизни, средствах к существованию и культуре коренных народов. Аналогичным образом, отсутствие комплексной нормативной и политической рамочной основы для выселения, переселения и расчета компенсации в контексте проектов экономического развития неоднократно становилось поводом для возникновения конфликтов, связанных с правами человека. Эти пробелы становятся еще более заметными в тех случаях, когда правительства и/или предприятия не соблюдают право затрагиваемых общин и отдельных лиц на участие в принятии касающихся их решений.

Е. Гендерные аспекты предпринимательской деятельности и прав человека

38. Рабочая группа систематически указывает на то, что женщины и девочки страдают от неблагоприятных последствий предпринимательской деятельности иным образом и в непропорционально большой мере по сравнению с мужчинами и мальчиками, а также сталкиваются с дополнительными препятствиями при поиске эффективных средств правовой защиты²⁹. Они продолжают сталкиваться с многочисленными формами дискриминации, изоляции и насилия во всех сферах жизни. Женщины не только в недостаточной степени представлены на руководящих должностях, но и с большой долей вероятности могут пострадать от четвертой промышленной революции — например, в том случае, если гендерные факторы не будут учитываться при управлении влиянием автоматизации на задачи, выполняемые в настоящее время преимущественно женщинами.

39. В своем последнем докладе Совету по правам человека, посвященном гендерным измерениям Руководящих принципов ([A/HRC/41/43](#)), Рабочая группа разработала гендерную структуру Руководящих принципов и представила конкретные практические рекомендации для государств и предприятий в отношении интеграции гендерной перспективы при осуществлении Руководящих принципов в целях достижения предметного гендерного равенства.

²⁸ См. также International Service for Human Rights, “Human rights defenders in national action plans (NAPs) on business and human rights” (June 2016).

²⁹ См., например, [A/72/162](#), [A/HRC/41/43/Add.1](#) и [A/HRC/38/48/Add.1](#).

40. Государства не предприняли достаточных мер для обеспечения того, чтобы во всех политиках, стратегиях, программах и мероприятиях всех государственных министерств и ведомств осуществлялся систематический и скоординированный учет вопросов гендерного равенства, имеющих отношение к предпринимательской деятельности и правам человека. Вопросы гендерного равенства часто относятся к исключительной компетенции одного министерства (например, министерства по делам женщин или министерства по вопросам равенства), в то время как другие правительственные структуры, отвечающие за регулирование предпринимательской деятельности, торговлю или поощрение инвестиций, не включают должным образом вопросы гендерного равенства в свои мандаты. Аналогичным образом, государственные предприятия не подают положительный пример в области достижения предметного гендерного равенства, а при проведении различных коммерческих операций, включая закупочную деятельность, государственные учреждения редко используют имеющиеся у них рычаги воздействия для достижения предметного гендерного равенства.

G. Обеспечение доступа к эффективным средствам правовой защиты

41. В Руководящих принципах содержится адресованный различным административным государственным структурам призыв быть готовыми обеспечить или облегчить надлежащий доступ к судебным и несудебным средствам правовой защиты для пострадавших от связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека. Однако эти отдельные лица или общины, которые пытаются получить средства правовой защиты, по-прежнему сталкиваются с многочисленными проблемами, обусловленными множеством сопутствующих факторов, включая фрагментарность, недостаточную проработанность и неполноту политических и правовых режимов подотчетности за нарушения прав человека, связанные с предпринимательской деятельностью, недостаточное понимание сферы применения и характера функционирования режимов подотчетности и отсутствие правоприменительной работы (A/HRC/32/19, п. 4).

42. Как судебные, так и несудебные учреждения должны обладать необходимыми полномочиями, опытом и ресурсами, дающими возможность предоставлять лицам, пострадавшим от нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью, «комплекс средств правовой защиты» (см. A/72/162) (превентивных, компенсационных и сдерживающих). Внесудебные механизмы, такие как национальные правозащитные учреждения и национальные контактные пункты в государствах, присоединившихся к Руководящим принципам ОЭСР для многонациональных предприятий, играют важную роль в обеспечении доступа к средствам правовой защиты в делах, касающихся предпринимательской деятельности и прав человека. Однако во многих странах их потенциал зачастую бывает ослаблен из-за таких проблем, как недостаточная согласованность политики, неудовлетворительное финансирование, отсутствие независимости и недостаточная подготовка кадров. Признавая ограничения, с которыми сталкиваются национальные контактные центры, в июне 2019 года министры труда и занятости Группы семи обязались активизировать усилия по укреплению механизмов, обеспечивающих доступ к средствам правовой защиты³⁰.

43. Препятствия для поиска эффективных средств правовой защиты приобретают особую остроту в трансграничных делах, поскольку соответствующие государственные органы часто действуют в рамках национальных правовых и

³⁰ См. https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/g7_social_communique_and_outcomes_final.pdf.

политических режимов, которые в целом регулируют предпринимательскую деятельность и ее последствия на территории страны (A/HRC/32/19, п. 5). Слабость правоохранных институтов и недостатки управления создают дополнительные проблемы с точки зрения доступа к средствам правовой защиты, поскольку, например, в подобных условиях компании получают возможность оказывать влияние на судебный процесс.

IV. От политики к практике: положительный опыт, инновации и извлеченные уроки

44. В нижеследующих разделах представлен краткий и неисчерпывающий обзор некоторых элементов, которые Рабочая группа считает необходимыми для достижения согласованности политики и обеспечения того, чтобы разработка национального плана действий была не предлогом для бездействия, а, скорее, катализатором перемен.

A. Политическое и оперативное руководство

45. Наличие политической приверженности и руководства в высших правительственных кругах играет важную роль в обеспечении осведомленности всех ветвей власти об их обязательствах, улучшении координации в процессе разработки политики и формировании политического импульса для ее осуществления. В некоторых государствах эта функция даже возложена на администрацию президента, что придает важный статус повестке дня, касающейся предпринимательской деятельности и прав человека. Подобная приверженность должна сопровождаться демонстрацией руководящей роли на уровне министерств и оперативной работы; эти министерства должны осуществлять надзор и нести ответственность за обеспечение практической реализации национального плана действий. Политический капитал и руководство на высоком уровне во всех соответствующих министерствах имеют решающее значение для повышения осведомленности и укрепления ответственности и подотчетности в рамках правительства в целом.

46. В настоящее время почти во всех национальных планах действий ведущая или координирующая роль отведена какому-либо министерству или межведомственному органу³¹. В некоторых случаях руководящим органом назначается министерство иностранных дел, а министерствам или государственным учреждениям, основные полномочия которых направлены на предпринимательский сектор (например, отвечающим за регулирование предпринимательской деятельности, торговлю или поощрение инвестиций), могут быть отведены незначительные или нулевые руководящие/координационные функции, что может вызывать проблемы относительно обеспечения ответственного подхода к политике. Вне зависимости от того, какому министерству или органу будет отведена ведущая роль, оно должно быть наделено полномочиями, позволяющими продвигать повестку дня и руководить ее реализацией. Национальные политические силы, включая политические партии, должны проявлять согласованность и последовательность в своих заявлениях и обязательствах на всех уровнях управления.

³¹ Например, в Италии и Люксембурге.

В. Значение координации и инклюзивности

47. В целях полной реализации потенциала национальных планов действий процесс разработки плана или другого рамочного документа по вопросам политики в области предпринимательской деятельности и прав человека должен предусматривать участие всех соответствующих государственных органов, министерств, ведомств и учреждений начиная с самых ранних этапов этого процесса. Вышеперечисленные органы должны не только знать о процессе, но и понимать, по какой причине они участвуют в нем, в чем заключаются их обязанности и как эти обязанности могут меняться в ходе развития процесса. Успешное выполнение политических обязательств зависит от того, каким образом государственные организации-исполнители будут участвовать в процессе выработки политики.

48. Участие всех государственных органов начиная с раннего этапа имеет важнейшее значение для укрепления межправительственных связей, обеспечения широкой поддержки и общего понимания задач, стоящих перед всеми соответствующими государственными учреждениями. Это, в свою очередь, способствует повышению осведомленности всех государственных учреждений и формированию у них чувства ответственности за проводимую политику, а также содействует выработке всеобъемлющих и скоординированных подходов в различных ведомствах, которые определяют практику предпринимательской деятельности или взаимодействуют с коммерческими предприятиями. Вовлечение заинтересованных сторон имеет важнейшее значение: его следует рассматривать не как бюрократическое мероприятие, а как процесс, необходимый для достижения взаимопонимания между всеми ветвями власти.

49. Хорошей возможностью для вовлечения различных ветвей государственной власти на раннем этапе в целях укрепления сотрудничества между государственными органами является проведение национальной базовой оценки, позволяющей выявить пробелы в осуществлении Руководящих принципов государством и предприятиями. Национальная базовая оценка может стать полезным инструментом, позволяющим всем министерствам узнать и понять, в какой степени воздействие на права человека, связанное с предпринимательской деятельностью, имеет отношение к их соответствующим мандатам. Подобные оценки служат не только ценным ориентиром, выработанным на основе фактических данных, но и важным политическим обоснованием для принятия широкомасштабных политических мер в области предпринимательской деятельности и прав человека.

50. В процессе разработки и осуществления национального плана действий необходимо развивать и сохранять чувство политической ответственности и вовлеченность соответствующих государственных министерств, учреждений и других органов. К разработке национального плана действий должны привлекаться все уровни государственной власти, особенно в федеративных государствах. Например, в Бельгии разработка национального плана действий включала в себя участие представителей федеральных органов управления и региональных учреждений, а различным государственным консультативным органам как федерального, так и регионального уровня было предложено представить свои мнения в отношении предварительного проекта плана.

51. В ходе исследования содержания и процессов разработки 11 национальных планов действий, проведенного неправительственными организациями, было установлено, что во всех случаях в процессе подготовки проекта принимали участие различные государственные учреждения (например, путем создания

межведомственных рабочих групп)³². В каждом из проанализированных случаев присутствовало четко определенное государственное учреждение, отвечающее за контроль над процессом разработки плана. Среди государств, которые в настоящее время занимаются разработкой национального плана действий, в проекте плана Индии утверждается, что его подготовка потребует диалога и взаимодействия со всеми министерствами и ведомствами правительства страны. Для выработки четких целей и ограниченных сроками политических мер по их достижению, а также формулирования четких обязанностей соответствующих министерств и ведомств была создана рабочая группа/комитет³³.

52. Практика формирования межминистерской и межправительственной координации на этапе разработки национальных планов действий представляет собой логичный подход и положительный пример для подражания. Не менее важное значение имеет участие судебных и других государственных органов, мандаты которых имеют отношение к подотчетности, включая соответствующие внесудебные механизмы, и независимых государственных учреждений, таких как национальные правозащитные учреждения и омбудсмены. Их участие играет важную роль для обеспечения прогресса в деле расширения доступа пострадавшим к эффективным средствам правовой защиты.

53. В ряде исследований обсуждается необходимость включить в соответствующие обязательства по разработке национальных планов действий детальную стратегию их осуществления, что позволит гарантировать принятие реальных мер и облегчит эффективный контроль, отчетность и анализ со стороны эффективных координационных структур. В целях облегчения реализации национального плана действий закрепленные в нем меры должны быть конкретными, измеримыми, достижимыми, значимыми и ограниченными определенными сроками. В качестве минимального требования в плане осуществления необходимо указать, какой государственный орган отвечает за выполнение каждого из обязательств/действий и какими временными рамками ограничено их осуществление.

54. Однако недавний анализ 22 национальных планов действий (в эту цифру включена Грузия)³⁴ показывает, что только в 9 из принятых планов указано, какое государственное учреждение, министерство или ведомство отвечает за осуществление отдельных мероприятий; в 6 планах приведены даты некоторых или всех мероприятий и только в 4 — четкие показатели или даты, к которым эти мероприятия должны быть завершены. Ни в одном из национальных планов действий не указан бюджет, охватывающий все мероприятия. Одним из положительных достижений является создание инструментов и механизмов, призванных обеспечить координацию между функциональными областями государственного управления. Фактически в большинстве существующих или разрабатываемых национальных планов действий содержатся положения о таких

³² См. International Corporate Accountability Roundtable, European Coalition for Corporate Justice and Center for the Study of Law, Justice, and Society (Dejusticia), “Assessments of existing national action plans (NAPS) on business and human rights” (August 2017 update), p. 3.

³³ India, Ministry of Corporate Affairs, “National action plan on business and human rights, zero draft”, p. 22. URL: <https://mk0globalnapsv1lfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2019/02/draft-nap-india-2019.pdf>.

³⁴ В вышеуказанный анализ вошли Бельгия, Германия, Грузия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Колумбия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Финляндия, Франция, Чехия, Чили, Швейцария, Швеция, а также первый и второй национальные планы действий Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Соединенных Штатов Америки. С файлом в формате Excel, содержащим детализированные данные и цифры, можно ознакомиться по адресу: <https://globalnaps.org/resources>.

механизмах (например, межминистерских комитетах по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека³⁵ или межминистерских рабочих группах³⁶). Однако создание таких механизмов не всегда приводит к эффективному и скоординированному осуществлению обязательств.

55. Федеративным государствам фактически приходится иметь дело с различиями в принятии решений на субнациональном уровне, когда их структуры-исполнители не всегда хорошо справляются с обеспечением необходимой горизонтальной согласованности политики. Особенно сложную проблему представляют собой фрагментация и распределение полномочий, компетенций и юрисдикций в сочетании с различиями в политических и экономических приоритетах. В Германии были приняты институциональные меры для активизации усилий по координации между федеральным правительством и местными органами власти³⁷.

С. Достаточное финансирование, ресурсы и регулярные совещания

56. Одна из ключевых проблем, с которой сталкиваются координационные механизмы, заключается в отсутствии достаточного финансирования, ресурсов и потенциала для обеспечения эффективного осуществления, правоприменения и мониторинга национальных планов действий, а также координации новых инициатив. Сегодня, когда активно расширяется повестка дня в отношении предпринимательской деятельности и прав человека, а от государств все настоятельнее ожидают наращивания усилий по выполнению своих обязательств, необходимы адекватные ресурсы для формирования процесса разработки политики, реагирования на политику и ее изменения и взаимодействия с заинтересованными сторонами, в частности в целях надлежащего выполнения ими своих соответствующих функций и обязанностей.

57. В качестве одного из примеров можно привести охрану окружающей среды. Эффективные экологические нормы требуют от компаний проведения тщательной оценки воздействия их деятельности на окружающую среду, чтобы обеспечить отсутствие неблагоприятного воздействия на местное население, в том числе в отношении его прав на здоровье и безопасную и чистую воду. Однако обеспечению соблюдения этих норм препятствует нехватка средств на закупку оборудования, необходимого для проверки уровня загрязнения на местах, или наем достаточного числа сотрудников для проведения такой проверки. То же самое относится к обеспечению соблюдения норм, касающихся гигиены и безопасности труда, где отсутствие достаточных ресурсов может препятствовать эффективной реализации органами трудовой инспекции своих полномочий.

58. Механизмы координации должны активно выполнять роль объединяющей силы. В целях обеспечения согласованности действий и политики механизм, отвечающий за координацию, должен регулярно проводить совещания. Создание платформы для регулярных и эффективных дискуссий позволяет заложить основу для эффективной коммуникации между всеми уровнями государственной власти, а также укрепляет ответственный подход, руководящую роль и подотчетность за действия на страновом уровне. Оно также способствует выработке общего понимания различных функций и обязанностей.

³⁵ Например, в Италии и Чили.

³⁶ Например, в Нидерландах, Норвегии, Словении и Финляндии.

³⁷ Humberto Cantú Rivera, "National action plans on business and human rights: progress or mirage?", *Business and Human Rights Journal* (2019), p. 2.

D. Подготовка кадров и повышение осведомленности в различных государственных субъектах

59. Знание стандартов предпринимательской деятельности и прав человека государственными должностными лицами, отвечающими за осуществление политики, имеет важнейшее значение для включения вопросов защиты и соблюдения прав человека во все государственные функции. В процессе любых попыток обеспечить согласованность действий различных государственных органов, в том числе посредством разработки и осуществления национального плана действий, государственные должностные лица обязательно накапливают и мобилизуют опыт, знания и потенциал в области предпринимательской деятельности и прав человека. В конечном счете все министерства должны говорить на одном языке — языке прав человека — и полностью понимать свои обязательства в области прав человека. Эта задача является еще более важной (и сложной) для федеративных государств или коалиционных правительств, где могут сосуществовать конкурирующие экономические и политические взгляды.

60. Один из общих выводов по итогам посещений стран Рабочей группой заключается в том, что за исключением небольшой группы государственных должностных лиц, конкретно занимающихся вопросами ответственного ведения предпринимательской деятельности, чиновники и государственные предприятия, как правило, демонстрируют низкий уровень осведомленности и знаний об обязанностях государства согласно Руководящим принципам и их правовых и политических последствиях. Эта регулярно возникающая проблема неразрывно связана с трудностями обеспечения эффективной координации между различными государственными ведомствами. Решение этой проблемы требует согласованных усилий, которые позволят обеспечить, чтобы любой государственный орган, работающий в предпринимательском секторе, был осведомлен об относящихся к его деятельности или функциям обязательствах в области прав человека и способен соблюдать их.

61. В некоторых национальных планах действий предусмотрены услуги по информированию и подготовке государственных должностных лиц в форме электронного обучения, семинаров и других учебных платформ. Например, такие положения включены в национальные планы Италии, Колумбии, Нидерландов и Франции. В рекомендации CM/Rec(2016)3 Совета Европы государствам-членам предлагается обучать вопросам предпринимательской деятельности и прав человека государственных должностных лиц, задачи которых имеют отношение к теме корпоративной ответственности, например дипломатических работников, направляемых в третьи страны со сложной обстановкой в области прав человека³⁸. Некоторые страны разработали методические материалы, например отраслевые кодексы поведения, в которых основное внимание уделяется конкретному применению Руководящих принципов. Например, в июне 2019 года Канада выпустила документ под названием *Voices at Risk: Canada's Guidelines on Supporting Human Rights Defenders* («Голоса под угрозой: руководящие принципы Канады в области поддержки правозащитников»)³⁹, в котором содержатся практические советы для канадских дипломатов, работающих по всему миру.

62. Тем не менее между министерствами, чьи полномочия связаны с экономикой, и министерствами, отвечающими за права человека, зачастую существует

³⁸ Council of Europe, “Human rights and business (Recommendation CM/Rec(2016)3)”, appendix, para. 29.

³⁹ URL: www.international.gc.ca/world-monde/issues_developpement-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/droits_defenseurs_guide_defenseurs_droits.aspx?lang=eng.

разрыв в уровнях знаний, касающихся прав человека. В соответствии с исторически сложившейся практикой зачастую лишь отдельные правительственные структуры имели дело со стандартами и проблемами в области прав человека (или ответственного ведения предпринимательской деятельности в целом) и были осведомлены о них. Из этого следует, что государствам следует рассмотреть вопрос о принятии более эффективных мер, позволяющих обеспечить внедрение и применение знания и понимания Руководящих принципов во всех ветвях власти. Подобные меры могут включать в себя регулярное и обязательное обучение государственных должностных лиц вопросам предпринимательской деятельности и прав человека. Государства могут рассмотреть вопрос о создании во всех соответствующих государственных органах координационных центров, отделов или других аналогичных специальных органов по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека в целях институционализации знаний о предпринимательской деятельности и правах человека.

63. Не менее важно обеспечить, чтобы правительственные ведомства/учреждения, чьи полномочия более тесно связаны с правами человека, участвовали в разработке и осуществлении политики тех ведомств/учреждений, полномочия которых связаны с предпринимательской деятельностью, включая поощрение торговли и инвестиций, что позволит улучшить согласованность их деятельности. Принятие национальных планов действий служит инструментом, позволяющим связать инициативы по наращиванию потенциала государственных должностных лиц в области предпринимательской деятельности и прав человека с их способностью выполнять правозащитные обязательства государства, с тем чтобы они могли более активно предотвращать неблагоприятное воздействие деятельности национальных компаний или инвесторов, осуществляемой в пределах и за пределами границ государства. Экспертные знания и опыт требуют постоянного обновления. Они особенно важны в ситуациях, связанных с появлением новых возможностей для согласования политики и последующим включением в этот процесс других государственных учреждений.

Е. Управление информацией и знаниями для целей политики в области предпринимательской деятельности и прав человека

64. Распространение информации о международных обязательствах и национальной политике государства среди различных уровней государственной власти, ведомств, учреждений и министерств является одной из важнейших задач, а государственные должностные лица должны получать надлежащие указания относительно выполнения своих обязанностей. Например, необходимо в полной мере отразить вопросы прав человека в общих руководствах по государственным закупкам и критериях заключения контрактов. В руководства следует включить поэтапные действия, необходимые для проведения оценок рисков и принятия соответствующих мер на каждом этапе процесса закупок. Например, в Бельгии власти региона Фландрия намерены облегчать покупателям учет различных аспектов прав человека, включая такие факторы, как разнообразие, доступность и включение лиц из групп риска в каждую часть договора о государственных

закупках, при помощи «автоматизированного справочно-практического инструмента»⁴⁰. Правительство Дании в сотрудничестве с деловыми кругами и организациями гражданского общества создало «Компас КСО» — бесплатный интернет-инструмент для оказания помощи компаниям в соблюдении международных руководящих принципов ответственного ведения предпринимательской деятельности в цепочке поставок⁴¹.

65. Согласованность имеет важнейшее значение для определения способов взаимодействия правительства с внешним миром по вопросам национальной политики в области предпринимательской деятельности и прав человека. Для этой цели необходимо четко и недвусмысленно определить ожидания правительства от деятельности предприятий в стране и за ее пределами, что позволит обеспечить предсказуемость и согласованность действий всех правительственных структур. Несогласованность между сигналами, подаваемыми субъектам предпринимательской деятельности со стороны различных правительственных структур, быстро ослабит эффективность задекларированного предположения о том, что коммерческие предприятия должны соблюдать права человека.

66. Государственная политика должна быть подкреплена практическими действиями государства: в противном случае ее эффективность быстро снизится. Роль и ответственность правительства заключается в оказании поддержки и помощи компаниям, в том числе путем предоставления консультаций, указаний, ресурсов и других форм поддержки как внутри страны, так и через зарубежные представительства. Для достижения этой цели государственные учреждения должны разделять общее представление о концепции должной осмотрительности в вопросах прав человека и процессах ее осуществления на практике. Подобный подход в свою очередь выступает подкреплением для действий, которые предлагаются предпринять компаниям в целях демонстрации уважения к правам человека⁴². Например, в национальном плане действий Германии подчеркнуты основные элементы концепции должной осмотрительности в вопросах прав человека (такие как процедуры выявления рисков в области прав человека, оценка и обзор принятых мер). В нем разъясняется, каких действий ожидает правительство от компаний и какие требования должны предъявлять министерства в пределах своих сфер ответственности. При этом способы, которыми пользуются министерства при предъявлении требований к компаниям, указывают на сложность задачи по обеспечению того, чтобы все государственные структуры «говорили на одном языке» при взаимодействии с предприятиями/частным сектором.

67. Предоставление компаниям, государственным предприятиям и учреждениям, занимающимся государственными закупками, соответствующей информации о положении в области прав человека в конкретной стране также способствует поощрению должной осмотрительности, поскольку компании стремятся оценивать риски в своих цепочках поставок. Например, в национальном плане действий Швеции предусмотрено обеспечение доступа компаний к докладом Министерства иностранных дел о положении в области прав человека в разных регионах, причем эти доклады сопровождаются рекомендациями по проблемам и рискам в области прав человека в различных странах, в которых могут действовать шведские предприятия. Нидерландский веб-сайт CSR Risk Check («Проверка рисков КСО») и его немецкая версия — это инструмент, который

⁴⁰ Сообщение из Бельгии.

⁴¹ См. www.csrcompass.com.

⁴² A/HRC/8/5, п. 29; OECD, “National action plans on business and human rights to enable policy coherence for responsible business conduct” (June 2017), URL: <https://mneguidelines.oecd.org/NAP-to-enable-policy-coherence-for-RBC.pdf>.

также используется другими государствами и предназначен для оказания помощи компаниям в оценке рисков, с которыми они могут столкнуться в ходе коммерческой деятельности, например при закупках, зарубежном производстве или экспорте продукции⁴³.

68. Большинство государственных мер по повышению осведомленности адресованы крупнейшим компаниям, при этом их дочерним компаниям или зарубежным инвестициям уделяется недостаточное внимание, а малые и средние предприятия зачастую остаются за рамками дискуссий о разработке политики и инициатив по ее осуществлению. В ряде национальных планов действий отмечается необходимость оказания помощи малым и средним предприятиям в их действиях, включая соблюдение должной осмотрительности в вопросах прав человека, в соответствии с их размерами и возможностями. Некоторые национальные координаторы проводят для этих компаний учебные мероприятия, посвященные теме должной осмотрительности в вопросах прав человека. Вместе с тем необходимы дополнительные усилия, которые помогли бы малым и средним предприятиям ознакомиться с существующими политическими указаниями и реализовать их в форме оперативных процедур в соответствии с обстоятельствами. Для этого правительства располагают множеством рычагов, включая утверждение Руководящих принципов в качестве одной из главных политических целей своих программ, касающихся малых и средних предприятий, активизацию мероприятий по профессиональной подготовке и укреплению потенциала, предлагаемых государственными ведомствами, а также наличие обязательства и способности соблюдать права человека в качестве одного из критериев получения государственных субсидий и грантов (A/HRC/35/32, п. 42).

F. Мониторинг и оценка как способ повышения согласованности политики

69. Мониторинг и представление докладов правительства об осуществлении национальных планов действий и их воздействии является одним из важнейших аспектов обеспечения подотчетности; при этом необходимо периодически проводить процедуру оценки и обзора общего процесса и содержания национальных планов действий. Эти процедуры играют важную роль, позволяя правительству узнавать о проблемах, связанных с предпринимательской деятельностью и правами человека, и предпринимать скоординированные действия и меры для их решения. Однако в большинстве ситуаций элементы национального плана действий, касающиеся мониторинга и оценки, в лучшем случае имеют разрозненный характер.

70. Методы мониторинга и обзора осуществления национальных планов действий включают в себя проведение государственных обзоров достигнутого прогресса, создание механизмов с участием многих заинтересованных сторон и независимых механизмов. Исследование, посвященное анализу 22 национальных планов действий, показало, что 15 планов действий содержали обязательство представлять доклады о ходе работы, 17 предусматривали механизмы мониторинга, в 9 были указаны органы, несущие ответственность за предоставление отчетности, 6 включали в себя установленные даты/сроки завершения мероприятий по предоставлению отчетности, а 4 содержали показатели, позволяющие оценить завершение таких мероприятий. В тех национальных планах действий, которые включают в себя обязательство определить официальный орган или

⁴³ См. www.mvorisicochecker.nl/en/about-us.

процедуру мониторинга, наиболее распространенным подходом является мониторинг со стороны государства.

71. К сожалению, в большинстве национальных планов действий отсутствуют требования к отчетности о достигнутом прогрессе. Эта проблема требует решения, поскольку отчетность служит цели мониторинга прогресса в области выполнения обязательств, входящих в план действий. Отчетность также позволяет облегчить процесс обучения и совершенствования, дает различным ветвям власти возможность ознакомиться с национальным планом действий и понять его важность, а также помогает укрепить сотрудничество между государственными органами, проанализировать предыдущие инициативы, отследить те из них, которые продолжают осуществляться, и при необходимости инициировать новые действия. Учитывая значимость и потенциал процессов мониторинга и оценки, отсутствие четких форм оценки является серьезным недостатком. В отсутствие адекватной оценки осуществления политики сложнее определить, происходят ли эффективные изменения.

72. Широкое привлечение других заинтересованных сторон имеет важнейшее значение для обеспечения подотчетности правительства, повышения эффективности и в конечном счете легитимности его политики и действий⁴⁴, а также сохранения энергичного темпа его работы. Правительство Швейцарии впервые включило гражданское общество в процессы мониторинга, оценки и осуществления. Аналогичным образом в Чили в состав многостороннего комитета, занимающегося оценкой достигнутого прогресса и вынесением отзывов и рекомендаций, вошли представители гражданского общества, профсоюзов, деловых кругов, коренных народов, научного сообщества и национального правозащитного института⁴⁵. В Чехии оценка плана действий будет основываться на независимом исследовании, в ходе которого будет проанализирована практика в области предпринимательской деятельности и прав человека⁴⁶. Институционализированное взаимодействие с другими заинтересованными сторонами служит платформой для обмена важнейшей информацией об осуществлении Руководящих принципов на национальном уровне. Оно предоставляет возможность для непрерывного обучения, основанного на вкладе и опыте заинтересованных сторон. Правительству следует пригласить к участию в этом процессе все соответствующие заинтересованные стороны, включая представителей групп, в особенно высокой степени подверженных риску связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека, таких как дети, женщины, коренные народы, этнические меньшинства и инвалиды.

73. Мониторинг инициатив, предусматривающих участие национальных правозащитных учреждений, может способствовать укреплению потенциала государства по более эффективному выполнению им своих обязанностей, относящихся к третьему компоненту рамок Организации Объединенных Наций в отношении «защиты, соблюдения и средств правовой защиты». В некоторых государствах официальная задача по мониторингу была возложена на национальные правозащитные учреждения и/или соответствующих омбудсменов, которые

⁴⁴ Указания Рабочей группы предусматривают создание независимой многосторонней мониторинговой группы, которая будет придерживаться определенных условий мониторинга (см. Working Group on business and human rights, “Guidance on national action plans on business and human rights”, p. 12).

⁴⁵ Chile, Ministry of Foreign Affairs, “National action plan on business and human rights, Chile”, p. 68. URL: https://mk0globalnapshvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2017/11/national-action-plan-on-business-and-human-rights_.pdf.

⁴⁶ Czechia, Minister for Human Rights, Equal Opportunities and Legislation, “National action plan for business and human rights, 2017–2022”, p. 54. URL: www.business-humanrights.org/en/czech-republic-adopts-national-action-plan-on-business-human-rights.

действовали параллельно с многосторонней группой заинтересованных сторон или в ее составе в соответствии с рекомендациями Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Рабочей группы⁴⁷. Франция наделила свое национальное правозащитное учреждение четкими полномочиями по мониторингу и обзору национального плана действий в области предпринимательской деятельности и прав человека. В Испании и Чили национальное правозащитное учреждение и соответствующий омбудсмен входят в состав многосторонней мониторинговой группы, которая выносит экспертные заключения об успехах, достигнутых правительством в ходе осуществления национального плана действий. Национальные правозащитные учреждения все активнее участвуют в новых процессах разработки национальных планов действий в таких странах, как Малайзия, Республика Корея и Кения (в последней стране они участвуют в проведении национальной оценки исходных условий), и Рабочая группа надеется, что эта тенденция сохранится.

74. Парламентский надзор за докладами о мониторинге национальных планов действий обеспечивает еще один уровень демократической подотчетности, который может служить стимулом для осуществления и совершенствования политических обязательств и согласованности политики. Он создает возможности для дискуссий и мероприятий по повышению осведомленности о политике в области предпринимательской деятельности и прав человека с участием политиков, законодателей и широкой общественности в рамках усилий по созданию национальной культуры предпринимательской деятельности и прав человека. Один из примеров диалога между законодательной и исполнительной властью по вопросу о способах повысить эффективность выполнения правительством своих обязательств приводится в докладе Объединенного комитета по правам человека парламента Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, в котором Комитет указывает на ряд серьезных пробелов в области защиты и осуществления национального плана действий⁴⁸. Обязательная отчетность перед парламентом о достигнутом прогрессе присутствует в недавно разработанных национальных планах действий различных стран, включая Испанию, Бельгию и Грузию⁴⁹.

75. Для обзора национального прогресса следует использовать существующие механизмы мониторинга и отчетности в области прав человека на региональном и международном уровне, включая Международную организацию труда, универсальный периодический обзор, специальные процедуры Совета по правам человека и договорные органы, а также опираться на соответствующие рекомендации в целях содействия осуществлению Руководящих принципов на национальном уровне. Например, государства во всех регионах все чаще используют универсальный периодический обзор для составления и/или поддержки рекомендаций, касающихся как процесса, так и содержания национальных планов действий. Принятые рекомендации варьируются от разработки национального плана действий⁵⁰ до ужесточения предусмотренных в нем мер по конкретным

⁴⁷ OHCHR, “Handbook on national human rights plans of action”, Professional Training Series No. 10 (29 August 2002), p. 94, URL: www.ohchr.org/Documents/Issues/Education/Training/HandbookNationalHR.pdf; Working Group on business and human rights, “Guidance on national action plans on business and human rights”, p. 10.

⁴⁸ См. <https://publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtrights/443/443.pdf>. Ответ правительства был опубликован 12 января 2018 года и размещен по адресу: <https://publications.parliament.uk/pa/jt201719/jtselect/jtrights/686/686.pdf>.

⁴⁹ См. https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2019/05/shrc_bhr_nap_report.pdf, p. 23.

⁵⁰ См., в частности, рекомендации для Бразилии, Канады, Мальты, Нигерии и Японии. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>.

вопросам (например, по борьбе с трудовой эксплуатацией на черном рынке строительного сектора)⁵¹ и от включения положений о распространении применения стандартов, изложенных в Руководящих принципах, на компании, работающие за рубежом⁵², до обеспечения ответственных деловых контактов в условиях вооруженного конфликта⁵³. Обзор хода осуществления должен опираться на соответствующие доклады, сведения и опыт, вытекающие из практики государств в области разработки и принятия национальных планов действий. Кроме того, необходимо принимать во внимание соответствующие рекомендации национальных правозащитных учреждений, имеющие отношения к предпринимательской деятельности и правам человека.

G. Связь между политикой в области предпринимательской деятельности и прав человека, целями в области устойчивого развития и другими национальными рамочными политическими документами

76. Рабочая группа подчеркнула, что одним из предварительных условий достижения целей в области устойчивого развития является устранение неблагоприятного воздействия, которое оказывает на людей предпринимательская деятельность во всех отраслях⁵⁴. Она подчеркнула, что для достижения взаимного соответствия между реализацией целей в области устойчивого развития и осуществлением национальных планов действий и государственной политики в области предпринимательской деятельности и прав человека необходимо создание национальных рамочных документов⁵⁵. Ввиду сложности и обширности связанных с правами человека направлений политики, которым посвящены как Руководящие принципы, так и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, для обеспечения четких связей между различными планами действий необходим комплексный подход к мерам по их осуществлению. Необходимо систематическое сотрудничество и взаимодействие между различными государственными субъектами, а также другими заинтересованными сторонами⁵⁶. Оно особенно актуально в контексте добровольных национальных обзоров⁵⁷, направленных на укрепление политики и институтов правительств, мобилизацию многосторонней поддержки и налаживание партнерских отношений с участием многих заинтересованных сторон для достижения целей в области устойчивого развития⁵⁸.

77. В Руководящих принципах изложен ряд соображений, которые следует учитывать государствам для обеспечения согласованности политики по направлениям, ориентированным на предпринимательскую деятельность и связанным с устойчивым развитием как внутри страны, так и в многосторонних условиях. Например, в обзоре хода достижения цели 12 в области устойчивого развития, касающейся рациональных моделей потребления и производства, могут

⁵¹ Рекомендация для Германии, см. [A/HRC/39/9](#).

⁵² Рекомендация для Китая, см. [A/HRC/40/6](#).

⁵³ Рекомендация для Люксембурга, см. [A/HRC/38/11](#).

⁵⁴ См. "10 key recommendations to Governments and businesses from the UN Working Group on Business and Human Rights". URL: https://undocs.org/en/A/HRC/38/11www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/InfoNoteWGBHR_SDGRecommendations.pdf.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Daniel Morris and others, "National action plans on business & human rights".

⁵⁷ См. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17346Updated_Voluntary_Guidelines.pdf.

⁵⁸ См., например, OECD, "National action plans on business and human rights to enable policy coherence for responsible business conduct".

учитываться предпринимаемые усилия по предупреждению и устранению воздействия предпринимательской деятельности на права человека, в том числе посредством практического применения нормативов, регулирующих принцип должной осмотрительности в вопросах прав человека. Задача 12.7, которая направлена на «содействие обеспечению устойчивой практики государственных закупок в соответствии с национальными стратегиями и приоритетами», напрямую связана с требованием Руководящих принципов о том, чтобы правительства учитывали права человека при государственных закупках.

78. Цель 17 в области устойчивого развития, предусматривающая «укрепление средств осуществления и активизацию работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития», включает в себя «последовательность политики и деятельности учреждений» в качестве неотъемлемой составной части средств осуществления⁵⁹. Она также включает в себя межсекторальную задачу «сделать более последовательной политику по обеспечению устойчивого развития», которая применима ко всей концепции целей в области устойчивого развития. Для достижения этой цели правительства должны будут обеспечить, чтобы их политика во всех сферах общественной жизни соответствовала целям в области устойчивого развития, а не препятствовала их достижению⁶⁰.

79. Некоторые государства уже предприняли шаги для обеспечения комплексного подхода к действиям государства по представлению отчетности с использованием механизмов последующей деятельности и обзора Повестки дня на период до 2030 года для усиления защиты в области предпринимательской деятельности и прав человека. По состоянию на июнь 2019 года из 17 рамочных политических документов в области предпринимательской деятельности и прав человека⁶¹, опубликованных после принятия Повестки дня на период до 2030 года в 2015 году, 13 содержат ссылки на эту Повестку дня. Из 15 государств, которые представили добровольный национальный обзор в ходе ежегодного политического форума высокого уровня по устойчивому развитию после опубликования своих национальных планов действий, 9 особо отметили эти планы в своих обзорах⁶². В своем заявлении об обязательствах в области прав человека Япония четко заявила, что разработка национального плана действий по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека является «одной из основных мер» для достижения целей в области устойчивого развития⁶³. Ожидается, что в докладах об осуществлении Повестки дня на период до 2030 года в Чили будет отражен ход реализации национального плана действий⁶⁴.

80. Национальные обзоры обеспечивают возможность многостороннего диалога по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека в рамках широкого круга целей в области устойчивого развития, что, в свою очередь, способствует повышению осведомленности о предпринимательской деятельности и правах человека. Тем не менее на практике ответственность за вопросы

⁵⁹ Technical Support Team for the Open Working Group on Sustainable Development Goals, “TST issues brief: means of implementation; global partnership for achieving sustainable development”. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2079Issues%20Brief%20Means%20of%20Implementation%20Final_TST_141013.pdf.

⁶⁰ См. www.oecd.org/gov/pcsd/TOOLKIT%20FRAMEWORK%20FOR%20PCSD.pdf.

⁶¹ В них войдут национальные планы действий, а также разделы, посвященные аспектам предпринимательской деятельности и прав человека в национальных планах действий в области прав человека.

⁶² Daniel Morris and others, “National action plans on business & human rights”.

⁶³ Japan, “Japan’s human rights commitments and pledges” (January 2019). URL: <https://www.mofa.go.jp/files/000175306.pdf>.

⁶⁴ Chile, Ministry of Foreign Affairs, “National action plan on business and human rights, Chile”, p. 68.

предпринимательской деятельности и прав человека и осуществление Повестки дня на период до 2030 года зачастую несут разные структуры. Чтобы решить проблемы координации, некоторые страны возложили на орган, ответственный за координацию осуществления национального плана действий, задачу координации политики, связанной с устойчивым развитием. Например, в Бельгии каждое мероприятие в рамках национального плана действий (за исключением одного) связано с одной или несколькими конкретными целями в области устойчивого развития. Это свидетельствует о попытке включить осуществление Руководящих принципов в более широкую стратегию достижения целей в области устойчивого развития⁶⁵.

81. Рабочая группа отмечает, что государства осуществляют и другие стратегии, в которых пересекаются функции правительства и предпринимателей, в том числе в контексте таких новых глобальных проблем, как изменение климата, экономика свободного заработка и будущее сферы труда, переход к «зеленой» экономике, развитие устойчивой инфраструктуры, сокращение масштабов конфликтов и укрепление мира, а также таких вопросов, как права мигрантов, расширение прав и возможностей женщин и гендерное равенство. Руководящие принципы применимы к подобным направлениям политики и должны быть интегрированы в них, а осуществление таких стратегий должно быть согласовано с усилиями по осуществлению Руководящих принципов. Подобная деятельность требует принятия надлежащих институциональных мер и создания механизмов обмена информацией, инвестиций в наращивание потенциала всех заинтересованных сторон и разработки надежных механизмов координации для согласования, которые будут отвечать поставленной цели и обладать гибкостью для реагирования на возникающие проблемы и возможности. Стратегии планирования и осуществления политики в различных стратегических областях должны обеспечивать прочные связи между соответствующими государственными ведомствами и другими заинтересованными сторонами, включая низовые организации, профсоюзы и ассоциации предпринимателей, и опираться как на институциональные, так и на восходящие инициативы.

V. Выводы и рекомендации

A. Выводы

82. За время, прошедшее с момента их утверждения в 2011 году, Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека стали авторитетным справочным документом, способствующим улучшению координации политики и согласованности действий государств по предотвращению и устранению воздействия на права человека, связанного с предпринимательской деятельностью. Тем не менее предстоит сделать еще многое для превращения политических обязательств, в том числе в контексте национальных планов действий, в более эффективную защиту прав человека на местах. Существует бесчисленное множество примеров вреда, причиняемого пробелами и непоследовательностью в осуществлении соответствующей политики и нормативной базы, поэтому всем государствам следует уделять первоочередное внимание достижению прогресса в этом отношении в рамках их обязательств в области прав человека и благого управления.

83. **Повышение согласованности политики может помочь в решении проблем, с которыми сталкиваются отдельные лица и группы лиц,**

⁶⁵ Сообщение из Бельгии.

подвергающиеся повышенному риску нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью, включая правозащитников, женщин и девочек, коренные народы, низкооплачиваемых работников и трудящихся-мигрантов. Они часто становятся жертвами несогласованной разработки или применения политики и нормативных актов, в результате которых предприятия принимают ненадлежащие меры для выявления, предотвращения, смягчения последствий и представления отчетности об устранении оказываемого ими негативного воздействия на права человека. Уязвимость этих лиц и групп усугубляется политикой и нормативными актами, которые подвергают их риску злоупотреблений и создают многочисленные препятствия для доступа к эффективным средствам правовой защиты.

84. Руководящие принципы напоминают государствам о том, что обеспечение согласованности политики имеет отношение ко всем трем основным компонентам рамок Организации Объединенных Наций, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты». Государствам необходимо активизировать усилия по созданию и поддержке механизмов, обеспечивающих институционализацию знаний и общих представлений об их обязанностях. Выполняя свой долг по защите, они должны наращивать оперативный потенциал и обеспечивать подотчетность всех соответствующих государственных органов, в том числе на местном и субнациональном уровнях. Тем не менее существуют лишь отдельные примеры последовательных, четких руководящих принципов и устоявшихся методик, которые бы неукоснительно применялись, внедрялись и контролировались на практике.

85. Международное сообщество признало необходимость практической реализации политических обязательств на местах. Разработка национального плана действий может стать значимым первым шагом на пути к выработке согласованного политического подхода к предотвращению связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека и реагированию на них. Важными шагами в правильном направлении являются существующие инициативы по устранению пробелов в сфере согласованности политики и динамика, набранная в процессе разработки и осуществления национальных планов действий. Тем не менее этих инициатив по-прежнему крайне недостаточно, а их масштаб несоизмерим с существующими проблемами.

В. Рекомендации

86. Рабочая группа рекомендует государствам:

а) взять на себя обязательство по разработке национального плана действий с привлечением всех государственных органов и при конструктивном участии ключевых заинтересованных сторон в качестве возможности для укрепления межправительственных связей, обеспечения широкой поддержки и общего понимания стоящих перед ними вопросов и задач;

б) демонстрировать политическую поддержку, руководящую роль и приверженность на самом высоком уровне в целях содействия эффективному осуществлению Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Министерства должны играть ведущую роль, осуществлять надзор и нести ответственность за обеспечение практического осуществления Руководящих принципов/национального плана действий;

с) разработать четкие политические указания, подкрепленные достаточным государственным финансированием и поддержкой действий соответствующих министерств/учреждений. Государствам следует наращивать необходимый политический капитал и поддержку политических партий в отношении повестки дня, касающейся предпринимательской деятельности и прав человека;

д) принимать более эффективные меры, позволяющие обеспечить распространение, внедрение и применение знания и понимания Руководящих принципов во всех ветвях власти;

е) организовывать регулярные и обязательные учебные мероприятия, электронное обучение, семинары и другие учебные платформы по нормам и стандартам в области предпринимательской деятельности и прав человека, включая Руководящие принципы;

ф) требовать от различных министерств обновить свою политику в целях всестороннего учета в своих программных документах вопросов прав человека, включая прямую ссылку на Руководящие принципы, при наличии такой необходимости. Подобная политика должна надлежащим образом учитывать связанные с предпринимательской деятельностью опасности, которым подвергаются лица из группы риска, в том числе правозащитники;

г) рассматривать гендерное равенство в качестве сквозного вопроса, подлежащего включению во все стратегии, политики, документы, программы и действия всех министерств, ведомств, учреждений и организаций, которые определяют практику предпринимательской деятельности;

h) поощрять различные министерства к партнерству с деловыми кругами и гражданским обществом для разработки руководящих материалов, например отраслевых кодексов поведения, в которых основное внимание уделялось бы конкретному применению Руководящих принципов;

и) обеспечить готовность ключевых министерств, взаимодействующих с деловыми кругами, в том числе посредством консультирования по вопросам торговли, стимулирования экспорта и малого бизнеса, помочь разъяснить предприятиям особенности применения ответственной практики предпринимательской деятельности. Подобная помощь может включать в себя методические материалы о способах соблюдения должной осмотрительности в вопросах прав человека, а также защиты прав общин и отдельных лиц;

j) требовать от предприятий демонстрации приверженности Руководящим принципам в качестве необходимого условия для получения государственной поддержки и выгод, связанных со стимулированием торговли и экспорта, включая участие в торговых миссиях и право на применение мер по защите торговых интересов. Органы по стимулированию экспорта и торговли должны работать в партнерстве с предприятиями и другими заинтересованными сторонами в целях разработки и распространения эффективных указаний по соблюдению прав человека в условиях трансграничной торговли;

к) обеспечить, чтобы вопросы прав человека были в полной мере отражены в общих руководствах по государственным закупкам и критериях заключения контрактов. В руководства следует включить поэтапные действия, необходимые для проведения оценок рисков и принятия соответствующих мер на каждом этапе процесса закупок;

l) предоставлять посольствам или сотрудникам торговых представительств возможность консультировать компании по вопросам прав человека на различных рынках в рамках оказания более широких консультационных услуг;

m) рассмотреть вопрос о создании в каждом министерстве или другом государственном ведомстве координационных центров или подразделений, на которые будет возложена задача повышать осведомленность и содействовать институционализации знаний о предпринимательской деятельности и правах человека;

n) проводить специальную подготовку по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека среди дипломатического/консульского персонала, направляемого в третьи страны со сложной обстановкой в области прав человека, в том числе в отношении обязанности проявлять повышенную должную осмотрительность в конфликтных и постконфликтных ситуациях;

o) обеспечить включение руководителей государственных ведомств/учреждений с четкими правозащитными мандатами в процесс разработки и реализации политики ведомств/министерств, имеющих мандаты в области экономики/торговли;

p) требовать, чтобы государственные предприятия в полной мере учитывали вопросы прав человека в своей деятельности и структуре управления, а также выполняли свои обязательства в области прав человека, выступая в качестве примеров для подражания;

q) разработать подробную стратегию осуществления, которая будет обеспечивать принятие мер и содействовать эффективному процессу мониторинга, предоставления отчетности и обзора с помощью эффективных координационных структур. В целях облегчения реализации национального плана действий закрепленные в нем меры должны быть конкретными, измеримыми, достижимыми, значимыми и ограниченными определенными сроками (система контрольных показателей СМАРТ). План осуществления должен четко определять ответственность за выполнение каждого из обязательств/мероприятий и сроки их выполнения, а также предусматривать выделение достаточных ресурсов;

r) создать координационные структуры, такие как межправительственные/межминистерские органы, для надзора за осуществлением национального плана действий, обеспечения вклада всех соответствующих государственных и других заинтересованных сторон и обеспечения механизма, позволяющего привлечь правительства к ответственности. Этот орган должен проводить регулярные совещания и располагать достаточными ресурсами;

s) признать, что национальный план действий является оперативным документом, который подлежит регулярному пересмотру и оценке, в том числе с помощью промежуточных докладов, а также обновлению по мере необходимости;

t) рассмотреть формы институционализированного диалога с независимыми многосторонними инициативами в области мониторинга и оценки для обеспечения всесторонней оценки и укрепления легитимности и подотчетности;

u) предусмотреть обязательные периодические отчеты перед парламентом о ходе осуществления национального плана действий и включить

соответствующую информацию в доклады, направляемые региональным и международным органам и механизмам по наблюдению за осуществлением прав человека;

v) всесторонне и активно отслеживать выполнение своих международных обязательств в области прав человека в качестве экономических субъектов, в том числе посредством внутренних и зарубежных инвестиций и предпринимательской деятельности предприятий, принадлежащих им или находящихся под их контролем. Государствам следует четко заявить, что они требуют от всех государственных предприятий соблюдать права человека в рамках их деятельности, принимать на себя обязательства в области прав человека и служить образцом для подражания в этом отношении;

w) четко изложить в своих национальных планах действий конкретные шаги по обеспечению того, чтобы все государственные органы содействовали реализации эффективных средств правовой защиты. Необходимо обучение и повышение осведомленности государственных должностных лиц (по вопросам реституции, компенсации, реабилитации, сатисфакции и гарантий неповторения), а также систематическое взаимодействие с правообладателями. Государствам рекомендуется руководствоваться указаниями и рекомендованными действиями, подготовленными в рамках проекта Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека «Подотчетность и средства правовой защиты»⁶⁶;

x) преодолеть институциональную разобщенность, с тем чтобы обеспечить координацию и взаимодополняемость усилий и увязать осуществление национальных планов действий с целями в области устойчивого развития на основе диалога и партнерства. В своих планах осуществления государствам следует четко указывать связи между различными повестками дня;

y) рассматривать возможность взаимного обучения, сотрудничества и обмена передовой практикой между государствами, в том числе в рамках технического сотрудничества и помощи третьим государствам, с которыми осуществляется совместная торговля и инвестиции или которым оказывается помощь в целях развития, и содействовать обеспечению более строгого соблюдения прав человека в рамках глобальных цепей снабжения. Государствам рекомендуется налаживать партнерские отношения внутри регионов и между ними в рамках более широкой стратегии в области предпринимательской деятельности и прав человека.

⁶⁶ См. [A/HRC/32/19](#), [A/HRC/32/19/Corr.1](#) и [A/HRC/32/19/Add.1](#) (судебные механизмы), а также [A/HRC/38/20](#) и [A/HRC/38/20/Add.1](#) (государственные внесудебные механизмы).