



**Комитет по экономическим, социальным
и культурным правам****Замечание общего порядка № 24 (2017)
об обязательствах государств по Международному
пакту об экономических, социальных и культурных
правах в контексте предпринимательской
деятельности*****I. Введение**

1. Деловые круги играют важную роль в реализации экономических, социальных и культурных прав, в том числе содействуя созданию рабочих мест и внося свой вклад в процесс развития посредством частных инвестиций. Вместе с тем до сведения Комитета по экономическим, социальным и культурным правам регулярно доводятся ситуации, в которых предпринимательская деятельность негативно сказывается на осуществлении экономических, социальных и культурных прав в результате неспособности государств обеспечить в рамках своей юрисдикции соблюдение международно признанных норм и стандартов в области прав человека. Настоящее Замечание общего порядка призвано разъяснить обязанности государств – участников Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в подобных ситуациях в целях предупреждения и устранения неблагоприятных последствий предпринимательской деятельности для прав человека.
2. Ранее Комитет уже рассматривал растущее воздействие предпринимательской деятельности на осуществление конкретных закрепленных в Пакте прав на

* Принято Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам на его шестьдесят первой сессии (29 мая – 23 июня 2017 года).



здоровье¹, жилище², питание³, воду⁴, социальное обеспечение⁵, труд⁶, справедливые и благоприятные условия труда⁷ и права на создание профсоюзов и вступление в них⁸. Помимо этого, Комитет рассмотрел данный вопрос в заключительных замечаниях⁹ по докладам государств-участников, а также в своем первом решении по одному из индивидуальных сообщений¹⁰. В 2011 году Комитет принял заявление по вопросу об обязательствах государств в отношении ответственности корпоративного сектора в контексте прав, закрепленных в Пакте¹¹. Настоящее Замечание общего порядка следует толковать в совокупности с этими ранее принятыми документами. В нем также учитываются успехи, достигнутые Международной организацией труда¹² и такими региональными организациями, как Совет Европы¹³. Принимая настоящее Замечание общего порядка, Комитет изучил Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, одобренные Советом по правам человека в 2011 году¹⁴, а также принял во внимание вклад, внесенный в рассмотрение этого вопроса договорными органами по правам человека и различными специальными процедурами¹⁵.

II. Контекст и сфера применения

3. Для целей настоящего Замечания общего порядка предпринимательская деятельность включает все виды деятельности коммерческих предприятий, независимо от того, действуют ли они в транснациональном масштабе или исключительно на внутреннем уровне, являются ли они в полной мере частными или государственными, и вне зависимости от их размера, сектора деловой активности, местонахождения, формы собственности и организационной структуры.

4. В некоторых правовых системах отдельные лица могут непосредственно предъявлять искивые требования к коммерческим предприятиям в случае нарушения ими экономических, социальных и культурных прав, либо с целью обязать такие частные образования (негативные обязанности) воздерживаться от некоторых видов поведения, либо заставить их (позитивные обязанности) принимать

¹ См. Замечание общего порядка Комитета № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, пункты 26 и 35.

² См. Замечание общего порядка Комитета № 4 (1991) о праве на достаточное жилище, пункт 14.

³ См. Замечание общего порядка Комитета № 12 (1999) о праве на достаточное питание, пункты 19 и 20.

⁴ См. Замечание общего порядка Комитета № 15 (2002) о праве на воду, пункт 49.

⁵ См. Замечание общего порядка Комитета № 19 (2007) о праве на социальное обеспечение, пункты 45, 46 и 71.

⁶ См. Замечание общего порядка Комитета № 18 (2005) о праве на труд, пункт 52.

⁷ См. Замечание общего порядка Комитета № 23 (2016) о праве на справедливые и благоприятные условия труда, пункты 74 и 75.

⁸ См. E/C.12/AZE/CO/3, пункт 15.

⁹ См. E/C.12/CAN/CO/6, пункты 15 и 16; E/C.12/VNM/CO/2-4, пункты 22 и 29; и E/C.12/DEU/CO/5, пункты 9–11.

¹⁰ Сообщение № 2/2014, *И.Д.Ж. против Испании*, Соображения, принятые 17 июня 2015 года.

¹¹ См. E/C.12/2011/1, пункт 7.

¹² Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, принятая Международной организацией труда (МОТ) в 1977 году, с последними изменениями, внесенными в 2017 году, поощряет позитивный вклад предприятий в общество в целях имплементации принципов, на которых основываются международные трудовые нормы.

¹³ См. рекомендацию CM/Rec(2016)3 Комитета министров Совета Европы по вопросу о правах человека и бизнесе, принятую 2 марта 2016 года на 1249-м заседании представителей министров.

¹⁴ См. A/HRC/17/31, одобрены Советом по правам человека в его резолюции 17/4.

¹⁵ См. A/HRC/4/35/Add.1.

определенные меры или содействовать полному осуществлению таких прав¹⁶. Действует также значительное число внутренних нормативных актов, направленных на защиту конкретных экономических, социальных и культурных прав, которые прямо применимы к предприятиям, и касаются, в частности, недискриминации, предоставления медицинских услуг, образования, окружающей среды, трудовых отношений и безопасности потребителей.

5. Помимо этого, согласно международным стандартам, коммерческие предприятия призваны уважать закрепленные в Пакте права независимо от наличия соответствующих национальных законов или их применения на практике в полном объеме¹⁷. В этой связи настоящее Замечание общего порядка также призвано помочь корпоративному сектору выполнять свои обязательства в области прав человека и принимать на себя ответственность, смягчая таким образом любые репутационные риски, которые могут быть связаны с нарушениями закрепленных в Пакте прав в пределах сферы его влияния.

6. Настоящее Замечание общего порядка способно также оказать помощь организациям трудящихся и работодателям в контексте проведения переговоров о заключении коллективных договоров. Значительное число государств-участников рекомендуют использовать процедуры рассмотрения жалоб трудящихся на рабочих местах, в индивидуальном или коллективном порядке, без угрозы применения репрессий¹⁸. Следует чаще опираться на практику социального диалога и имеющиеся в распоряжении трудящихся механизмы рассмотрения жалоб, в особенности в целях применения положений статей 6 и 7 Пакта.

III. Обязательства государств-участников по Пакту

A. Обязательства, касающиеся недискриминации

7. Ранее Комитет подчеркивал, что в частном секторе нередко наблюдается дискриминация в процессе осуществления экономических, социальных и культурных прав, в том числе на рабочих местах и на рынке труда¹⁹, а также в жилищном секторе и в сфере кредитования²⁰. В соответствии со статьями 2 и 3 Пакта государства-участники обязаны гарантировать осуществление закрепленных в Пакте прав всем лицам без какой-либо дискриминации²¹. Требование ликвидации формальной и фактической форм дискриминации²² включает обязанность запрещать дискриминацию со стороны негосударственных субъектов при осуществлении экономических, социальных и культурных прав.

¹⁶ См., например, the Constitutional Court of South Africa, *Daniels v. Scribante and others*, case CCT 50/16, judgment of 11 May 2017, paras. 37–39 (leading judgment by J. Madlanga) (позитивные обязанности, возложенные на владельца в целях обеспечения права на безопасное проживание в условиях, соответствующих требованиям уважения человеческого достоинства).

¹⁷ Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты», принцип 11 и комментарий.

¹⁸ См. Рекомендацию МОТ № 130, 1967 года о рассмотрении жалоб на предприятия, с целью их разрешения.

¹⁹ См., например, Замечание общего порядка Комитета № 18, пункты 13 и 14; Замечание общего порядка Комитета № 20 (2009) о недискриминации в сфере экономических, социальных и культурных прав, пункт 32; Замечание общего порядка Комитета № 6 (1995) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей, пункт 22; и Замечание общего порядка Комитета № 4, пункт 8 е).

²⁰ См. Замечание общего порядка Комитета № 4, пункт 17; и Замечание общего порядка № 20, пункт 11.

²¹ См. Замечание общего порядка Комитета № 20, пункты 7 и 8.

²² Там же, пункты 8 и 11.

8. Среди групп, которые гораздо чаще подвергаются негативному воздействию предпринимательской деятельности, находятся женщины, дети, коренные народы, в особенности в связи с освоением, использованием или эксплуатацией земель и природных ресурсов²³, крестьяне, рыбаки и другие лица, работающие в сельских районах, а также этнические или религиозные меньшинства, там, где эти меньшинства политически бесправны. Негативные последствия предпринимательской деятельности также зачастую несоразмерно затрагивают инвалидов, поскольку они сталкиваются со специфическими препятствиями в доступе к механизмам отчетности и восстановления нарушенных прав. Как уже ранее отмечалось Комитетом, просители убежища и не имеющие документов мигранты, ввиду нестабильности их положения, подвергаются особой опасности столкнуться с дискриминацией в процессе осуществления предусмотренных Пактом прав, причем трудящиеся-мигранты, с точки зрения прав, закрепленных в статье 7 Пакта, в особой степени испытывают на себе последствия эксплуатации, продолжительного рабочего дня, несправедливой заработной платы и опасных и вредных для здоровья условий труда²⁴.

9. Некоторым группам населения угрожает более серьезная опасность подвергнуться межсекторальной и множественной дискриминации²⁵. Например, выселения и перемещения людей, обусловленные инвестиционной политикой, часто приводят к физическому и сексуальному насилию в отношении женщин и девочек, которые страдают также от выплаты неадекватной компенсации и несут дополнительное бремя в связи с переселением²⁶. В ходе таких связанных с инвестиционной политикой выселений и перемещений женщины и девочки из числа коренных народов сталкиваются одновременно как с гендерной дискриминацией, так и с дискриминацией по причине их самоидентификации в качестве представителей коренных народов. Наряду с этим, женщины составляют большинство в секторе неформальной экономики и в меньшей степени могут пользоваться защитой в сфере трудовой деятельности и социального обеспечения²⁷. Более того, несмотря на некоторые улучшения, женщины по-прежнему недопредставлены в корпоративных процессах принятия решений во всем мире²⁸. В этой связи Комитет рекомендует государствам-участникам заняться проблемой специфического воздействия предпринимательской деятельности на женщин и девочек, в том числе женщин и девочек из числа коренных народов, и включать гендерные аспекты во все мероприятия по регулированию предпринимательской деятельности, способной иметь негативные последствия для осуществления экономических, социальных и культурных прав, в том числе посредством обращения к Руководству по составлению национальных планов действий в области предпринимательства и прав человека²⁹. Государствам-участникам следует также

²³ См. Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (A/RES/61/295, приложение, пункт 2 статьи 32).

²⁴ См. E/C.12/2017/1. Заявление Комитета об обязанностях государств по отношению к беженцам и мигрантам согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах; и Замечание общего порядка Комитета № 23, пункт 47 е).

²⁵ См. Замечание общего порядка Комитета № 20, пункт 17.

²⁶ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), *Принудительные выселения*, Изложение фактов № 25/Rev.1 (2014), стр. 19.

²⁷ См. A/HRC/26/39, пункты 48–50. См. также руководящие указания для государств по вопросу о мерах, способствующих реализации прав трудящихся и повышению уровня социальной защиты в неформальной экономике в процессе перехода к формальной экономике, содержащиеся в Рекомендации МОТ № 204 о переходе от неформальной к формальной экономике, принятой в 2015 году.

²⁸ См. A/HRC/26/39, пункты 57–62.

²⁹ Принято Рабочей группой по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях (Рабочая группа по вопросам предпринимательства и прав человека) (ноябрь 2016 года).

предпринять надлежащие шаги, в том числе путем введения временных специальных мер, по расширению представительства женщин на рынке труда, включая высшие эшелоны корпоративной иерархии.

В. Обязательства соблюдать, защищать и осуществлять права

10. Пакт устанавливает конкретные обязательства государств-участников на трех уровнях, а именно обязательства уважать, защищать и осуществлять права. Эти обязательства применяются как к ситуациям, возникающим на национальной территории государства, так и за пределами национальной территории в обстоятельствах, которые могут контролироваться государствами-участниками. Экстерриториальные компоненты этих обязательств отдельно рассматриваются ниже в подразделе III С. В данном разделе уточняется содержание обязательств государств с упором на их обязанность защищать права, упоминание о которой наиболее уместно с точки зрения предпринимательской деятельности.

11. Настоящее Замечание общего порядка касается государств – участников Пакта и в этом контексте оно лишь косвенно затрагивает поведение частных субъектов, включая коммерческие предприятия. Вместе с тем, в соответствии с международным правом государства-участники могут нести прямую ответственность за действия или бездействие коммерческих предприятий: а) если соответствующее предприятие фактически действует по указаниям либо под контролем или руководством государства-участника при осуществлении конкретного поведения³⁰, как это может быть в контексте договоров, заключаемых государственными органами власти³¹; б) когда коммерческое предприятие согласно законодательству государства-участника уполномочено осуществлять элементы государственной власти³² и если обстоятельства требуют такого осуществления государственных функций в отсутствие или при несостоятельности официальных властей³³; или с) если и в той мере, в какой это государство-участник признает и принимает данное поведение в качестве собственного³⁴.

1. Обязательство уважать

12. Обязательство уважать экономические, социальные и культурные права нарушается, когда государства-участники отдают предпочтение интересам коммерческих предприятий перед закрепленными в Пакте правами без надлежащего обоснования или проводят политику, влекущую за собой негативные последствия для осуществления таких прав. Это может иметь место, в частности, при выполнении распоряжений о принудительных выселениях в контексте реализации инвестиционных проектов³⁵. Особой опасности подвергаются культурные

³⁰ См. A/56/10, статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния с комментариями, принятыми Комиссией международного права, статья 8. См. также резолюции 56/83, 59/35, 62/61, 65/19 и 68/104 Генеральной Ассамблеи.

³¹ В частности, ответственность государства может наступить в том случае, если оно не включает трудовые статьи в договоры, заключаемые государственными органами власти для обеспечения надлежащей защиты трудящихся, работающих у частных сторон, с которыми заключены такие контракты. В этой связи государствам рекомендуется обратиться к Конвенции МОТ о трудовых статьях в договорах, заключаемых государственными органами власти, 1949 года (№ 94) и рекомендации МОТ о трудовых статьях в договорах, заключаемых государственными органами власти 1949 года (№ 84).

³² Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния, статья 5.

³³ Там же, статья 9.

³⁴ Там же, статья 11.

³⁵ См. Замечание общего порядка Комитета № 7 (1997) о принудительных выселениях, пункты 7 и 18; и ОНЧР and UN-Habitat, *Forced Evictions*, Fact Sheet No. 25/Rev.1, pp. 28 and 29. См. также, например, A/HRC/25/54/Add.1, пункты 55 и 59–63.

ценности коренных народов и права, связанные с их исконными землями³⁶. Государства-участники и коммерческие предприятия должны уважать принцип свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов в связи с решением всех вопросов, которые могут касаться их прав, включая их земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели или которые они иным образом осваивали или использовали³⁷.

13. Государства-участники должны выявлять любую потенциальную коллизию между своими обязательствами по Пакту и по торговым или инвестиционным договорам и воздерживаться от вступления в такие договоры, в случае возможного возникновения подобных коллизий³⁸, как этого требует принцип обязательного характера договоров³⁹. В этой связи заключению таких договоров должна предшествовать оценка их воздействия на права человека с учетом как позитивных, так и негативных последствий торговых и инвестиционных договоров для прав человека, включая их вклад в дело реализации права на развитие. Такие последствия имплементации конкретных соглашений для прав человека должны оцениваться на регулярной основе, в целях принятия любых необходимых мер по исправлению ситуации. При толковании действующих в настоящее время торговых и инвестиционных договоров следует учитывать соответствие правозащитных обязательств конкретного государства положениям пункта 103 Устава Организации Объединенных Наций и особый характер таких обязательств в области прав человека⁴⁰. Государства-участники не могут отступать от своих обязательств по Пакту в заключаемых ими торговых и инвестиционных договорах. В этой связи к ним обращается призыв включать в будущие договоры положение, содержащее четкую ссылку на их правозащитные обязательства, и обеспечивать, чтобы механизмы урегулирования споров между инвесторами и государствами учитывали аспекты прав человека при толковании инвестиционных договоров или разделов об инвестициях в торговых соглашениях.

2. Обязательство защищать

14. Обязательство защищать означает, что государства-участники должны эффективно предупреждать нарушения экономических, социальных и культурных прав в контексте предпринимательской деятельности. Это требует от государств-участников принимать законодательные, административные, образовательные и иные соответствующие меры по обеспечению эффективной защиты предусмотренных в Пакте прав от нарушений, обусловленных предпринимательской деятельностью, и предоставлять жертвам таких корпоративных нарушений доступ к эффективным средствам правовой защиты.

15. Государствам-участникам следует рассмотреть вопрос о применении, при необходимости, уголовных или административных санкций и вынесении наказаний в ситуациях, когда предпринимательская деятельность приводит к нарушениям прав, закрепленных в Пакте, или когда отказ действовать с должной осмотрительностью для снижения рисков способствует совершению таких нарушений; обеспечить жертвам нарушений возможность предъявлять гражданские иски и задействовать другие эффективные средства защиты с целью добиться от юридических лиц-нарушителей возмещения ущерба, в частности, сокращая издержки для жертв и допуская предъявление различных видов коллективных ис-

³⁶ См. Замечание общего порядка Комитета № 21 (2009) о праве каждого на участие в культурной жизни, пункт 36. См. также Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статья 26.

³⁷ См. Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статьи 10, 19, 28, 29 и 32.

³⁸ См. A/HRC/19/59/Add.5. См. также рекомендацию CM/Rec(2016)3 Комитета министров Совета Европы, приложение, пункт 23.

³⁹ См. Венскую конвенцию о праве международных договоров, статьи 26 и 30 пункт 4 b).

⁴⁰ Inter-American Court of Human Rights, *Sawhoyamata Indigenous Community v. Paraguay* (judgment of 29 March 2006, Series C No. 146), para. 140.

ков; отзываться у нарушителей, при необходимости и в необходимых пределах, лицензии на предпринимательскую деятельность и субсидии; и пересматривать в случае нарушений прав человека соответствующие налоговые кодексы, контракты на государственные закупки⁴¹, экспортные кредиты и другие формы предоставления государственной поддержки, привилегий и льгот, увязывая таким образом экономические стимулы и требование проявлять ответственный подход к уважению прав человека. Государствам-участникам надлежит регулярно рассматривать актуальность нормативных актов в целях выявления и устранения несоответствий и информационных пробелов, а также возникающих проблем⁴².

16. Обязательство защищать предполагает позитивную обязанность устанавливать правовые рамки, требующие от коммерческих предприятий проявлять должную осмотрительность в области прав человека с целью выявления, предупреждения и снижения рисков нарушений прав, закрепленных в Пакте, не ущемлять такие права, и нести ответственность за негативные последствия для осуществления закрепленных в Пакте прав, порожденные или обусловленные их решениями и действиями, а также решениями или действиями образований, находящихся под их контролем⁴³. Государствам надлежит принимать такие меры, как введение требования проявлять должную осмотрительность в целях предупреждения нарушений предусмотренных Пактом прав, в производственно-сбытовой цепочке предприятия, а также субподрядчиками, поставщиками, франшизополучателями или другими бизнес-партнерами.

17. Государствам-участникам надлежит при необходимости обеспечивать, чтобы последствия предпринимательской деятельности конкретно для коренных народов (в частности, реальные или потенциально возможные вредные последствия для прав коренных народов на землю, ресурсы, территории, культурное наследие, традиционные знания и культуру) были включены в процедуры оценки воздействия на права человека⁴⁴. При осуществлении должной осмотрительности в вопросах прав человека деловым кругам следует проводить консультации и добросовестно сотрудничать с соответствующими коренными народами через посредство их представительных институтов с целью получения их свободного, предварительного и осознанного согласия до начала производства работ⁴⁵. Такие консультации должны позволить определить потенциальное и иное воздействие деловой активности и наметить меры по смягчению ее последствий и выплате соответствующей компенсации. Эти консультации должны также привести к созданию механизмов распределения доходов от деятельности предприятий, поскольку компании обязаны соблюдать права коренных народов на формирование

⁴¹ См. заключения, содержащиеся в приложении к резолюции о достойном труде в глобальных системах поставок, принятой на сто пятой сессии Генеральной конференции Международной организации труда, пункт 16 с).

⁴² Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, принцип 17 с). См. A/HRC/32/19/Add.1, пункт 5, типовой мандат по обзору сферы охвата и эффективности нормативных актов, касающихся нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью; и A/HRC/32/19, приложение: Руководство по повышению корпоративной подотчетности и доступа к судебным средствам правовой защиты в случаях связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека. См. также резолюцию 32/10 Совета по правам человека.

⁴³ Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, принципы 15 и 17.

⁴⁴ См. A/68/279, пункт 31; Справочное руководство для бизнеса: Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, стр. 22; A/HRC/33/42; и A/66/288, пункты 92–102.

⁴⁵ Справочное руководство для бизнеса: Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, стр. 23 https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/IndigenousPeoples/BusinessGuide.pdf; и Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статья 19.

структур, обеспечивающих участие этих народов в получении прибылей от предпринимательской деятельности, проводимой на их традиционных территориях⁴⁶.

18. Нарушением государствами их обязанности защищать закрепленные в Пакте права будет считаться, например, их неспособность предотвратить или пресечь поведение предприятий, ведущее к нарушению указанных прав или предположительно способное привести к их нарушению, в частности, из-за понижения государствами критериев апробации новых лекарственных средств⁴⁷, их отказа от включения в государственные контракты требования о создании разумных приспособлений для инвалидов, из-за выдачи ими разрешений на разведку и эксплуатацию природных ресурсов без должного учета потенциально негативных последствий такой деятельности для реализации признанных в Пакте прав отдельными лицами или общинами, исключения некоторых проектов или географических зон из сферы охвата законов, обеспечивающих защиту прав, закрепленных в Пакте, или нежелания регулировать рынок недвижимости и регламентировать деятельность финансовых субъектов, оперирующих на этом рынке, препятствующее обеспечению доступного по цене и достаточного жилища для всех⁴⁸. Такие нарушения облегчаются там, где действуют недостаточные гарантии противодействия коррупции государственных должностных лиц или коррупции между частными субъектами, или там, где нарушения прав человека остаются безнаказанными ввиду коррупции в судебном корпусе.

19. Обязательство защищать иногда требует прямого регулирования и вмешательства. Государствам-участникам следует рассмотреть возможность принятия таких мер, как ограничение маркетинга и рекламы определенных товаров и услуг в целях охраны здоровья населения⁴⁹, например табачных изделий, согласно Рамочной конвенции по борьбе против табака⁵⁰, а также заменителей грудного молока в соответствии с принятым в 1981 году Международным сводом правил по сбыту заменителей грудного молока и последующими резолюциями Всемирной ассамблеи здравоохранения⁵¹; ведение борьбы с гендерными стереотипами и дискриминацией⁵²; осуществление контроля за арендной платой на частном рынке жилья, что необходимо для защиты права каждого человека на достаточное жилище⁵³; установление минимальной заработной платы на уровне прожиточного минимума и в соответствии с принципом справедливого вознаграждения⁵⁴; регулирование других видов предпринимательской деятельности, имеющих отношение к закрепленным в Пакте правам на образование, занятость и репродуктивное здоровье, в целях эффективной борьбы с гендерной дискриминацией⁵⁵; и последовательная ликвидация неформальных или «нестандартных» (т.е. нестабиль-

⁴⁶ См. A/66/288, пункт 102.

⁴⁷ См. A/63/263 и A/HRC/11/12.

⁴⁸ См. A/HRC/34/51, пункты 62–66.

⁴⁹ См. Конвенцию о правах ребенка; Замечание общего порядка Комитета по правам ребенка № 16 (2013) об обязательствах государств, касающихся воздействия предпринимательской деятельности на права детей, пункты 14, 19, 20, 56 и 57; Всемирная организация здравоохранения, *Свод рекомендаций по маркетингу пищевых продуктов и безалкогольных напитков, ориентированному на детей* (2010); и Всемирная организация здравоохранения, *A Framework for Implementing the Set of Recommendations on the Marketing of Foods and non-Alcoholic Beverages to Children* (2010).

⁵⁰ Конвенция Всемирной организации здравоохранения.

⁵¹ См. A/HRC/19/59, пункт 16.

⁵² См. Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 5.

⁵³ См. Замечание общего порядка Комитета № 4, пункт 8 с).

⁵⁴ См. Замечание общего порядка Комитета № 23, пункты 10–16 и 19–24.

⁵⁵ См. Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Общую рекомендацию № 28 (2010), касающуюся основных обязательств государств-участников по статье 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, пункт 13.

ных) форм занятости, которые зачастую не позволяют соответствующим категориям работников пользоваться защитой, предоставляемой трудовым законодательством и системой социального обеспечения.

20. Коррупция представляет собой одно из главных препятствий на пути эффективного поощрения и защиты прав человека, особенно в том, что касается предпринимательской деятельности⁵⁶. Она также подрывает способность государств мобилизовать ресурсы для обеспечения услуг, необходимых для реализации экономических, социальных и культурных прав. Коррупция ведет к дискриминации в доступе к государственным услугам в пользу тех, кто способен оказать влияние на властные структуры, в том числе посредством взяток или политического давления. В этой связи надлежит предоставлять защиту лицам, сообщаящим о нарушениях⁵⁷, а также создавать специальные механизмы по борьбе с коррупцией, пользующиеся гарантированной независимостью и располагающие достаточными ресурсами.

21. Повышение роли и влияния частных субъектов в традиционных сферах государственного сектора, таких как здравоохранение или образование, порождает новые проблемы для государств-участников с точки зрения выполнения ими обязательств по Пакту. Сама по себе приватизация не запрещается Пактом, даже в таких областях, как водоснабжение или электроснабжение, образование и здравоохранение, где роль государственного сектора традиционно является сильной. Однако в отношении частных поставщиков услуг надлежит применять строгие правила, накладывающие на них так называемые «обязательства государственной службы»: например, в сфере водоснабжения и электроснабжения речь может идти о требованиях, касающихся универсального охвата и бесперебойного обслуживания, ценовой политики, стандартов качества и участия пользователей⁵⁸. Аналогичным образом частным медицинским учреждениям следует запретить отказывать в доступе к приемлемым по стоимости и адекватным услугам, терапии или информации. Например, когда медицинским работникам разрешается по соображениям совести отказывать в предоставлении определенных услуг в области сексуального и репродуктивного здоровья, включая производство аборт, они должны направлять женщин и девушек, которые обращаются с просьбой о предоставлении таких услуг, к другому специалисту, практикующему в разумных пределах досягаемости и готовому предоставить такие услуги⁵⁹.

22. Комитет особенно обеспокоен тем, что товары и услуги, необходимые для осуществления основных экономических, социальных и культурных прав, могут стать менее доступными в случае предоставления таких товаров и услуг частным сектором, а также тем, что качество может быть принесено в жертву ради увеличения прибыли. Предоставление частными субъектами товаров и услуг, необходимых для осуществления закрепленных в Пакте прав, не должно приводить к тому, чтобы реализация этих прав ставилась в зависимость от платежеспособности, что могло бы породить новые формы социально-экономической сегрегации. О наличии такой опасности свидетельствует приватизация образования, когда частные учебные заведения обеспечивают высокое качество образования, превращая его при этом в привилегию, доступную лишь наиболее состоятельным слоям общества, или когда функционирование таких учреждений недостаточно регулируется, в связи с чем предоставляемое ими образование не отвечает минимальным стандартам качества, давая государствам-участникам удобный повод оправдать невозможность выполнения ими своих обязанностей по реализации

⁵⁶ См. резолюцию 23/9 Совета по правам человека и резолюцию A/RES/69/199 Генеральной Ассамблеи.

⁵⁷ См. заключения, прилагаемые к резолюции о достойном труде в глобальных системах поставок, принятой Генеральной конференцией Международной организации труда на ее сто пятой сессии, пункт 16 g).

⁵⁸ См., например, резолюцию 15/9 Совета по правам человека.

⁵⁹ См. Замечание общего порядка Комитета № 22 (2016) о праве на сексуальное и репродуктивное здоровье, пункты 14, 42, 43 и 60.

права на образование⁶⁰. Приватизация не должна приводить к отчуждению некоторых исторически маргинализированных групп, например, инвалидов. Таким образом, государства всегда обязаны регулировать деятельность частных субъектов для обеспечения доступности для всех и адекватности предоставляемых ими услуг, которые должны регулярно оцениваться на предмет удовлетворения эволюционирующих потребностей населения и соответствовать таким потребностям. Поскольку приватизация в области снабжения товарами или оказания услуг, которые необходимы для осуществления признанных в Пакте прав, способна породить дефицит подотчетности, надлежит принять меры, гарантирующие право отдельных лиц участвовать в оценке адекватности предоставления таких товаров и услуг.

3. Обязательство осуществлять

23. В соответствии с обязательством осуществлять государства-участники должны, в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов, принимать соответствующие меры по облегчению и поощрению реализации прав, закрепленных в Пакте, и, в определенных случаях, непосредственно предоставлять необходимые для этого товары и услуги. Выполнение таких обязанностей может повлечь за собой мобилизацию ресурсов со стороны государства, в том числе посредством введения в действие прогрессивных схем налогообложения. Это, в свою очередь, может потребовать установления сотрудничества с деловыми кругами и их содействия в целях реализации закрепленных в Пакте прав и соблюдения других правозащитных стандартов и принципов.

24. Это обязательство также предусматривает направление усилий деловых кругов на осуществление прав, закрепленных в Пакте. Так, например, при разработке рамочной основы в области прав интеллектуальной собственности с учетом положений Всеобщей декларации прав человека и права на пользование результатами научного прогресса, закрепленного в статье 15 Пакта, государствам-участникам рекомендуется обеспечить, чтобы охрана прав интеллектуальной собственности не приводила к отрицанию или ограничению всеобщего доступа к основным медикаментам, необходимым для реализации права на здоровье⁶¹ или к производственным ресурсам, таким как семена, доступ к которым имеет решающее значение для осуществления права на питание и прав фермеров⁶². Государствам-участникам следует также признать и защищать право коренных народов осуществлять контроль за интеллектуальной собственностью на свое культурное наследие, традиционные знания и традиционные формы выражения культуры⁶³. При оказании поддержки проведению научно-исследовательских и опытно-кон-

⁶⁰ См., например, E/C.12/CHL/CO/4, пункт 30; и A/69/402. Разумеется, при всей его важности надлежащее регулирование деятельности поставщиков услуг в области образования должно уважать академические свободы и «свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, отвечающие тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством, и обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями» (пункт 3 статьи 13 Пакта). Что касается начального образования, то государства-участники должны обеспечить не только его доступность, но также и его бесплатный характер, как это указано в пункте 2 а) статьи 13 и в статье 14 Пакта.

⁶¹ См. также A/HRC/23/42, пункт 3 (о признании обязательства предоставлять медицинские препараты первой необходимости, как непосредственного обязательства для всех государств-участников).

⁶² См. A/64/170, пункты 5 и 7; и Международный договор о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (резолюция 3/2001, принятая 3 ноября 2001 года на тридцать первой сессии Конференции ФАО), статья 9.

⁶³ См. Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статьи 24 и 31; и Замечание общего порядка Комитета № 21, пункт 37.

структурских разработок в области создания новых товаров и услуг, государствам-участникам надлежит направлять свои усилия на осуществление признаваемых в Пакте прав, в частности, содействуя разработке товаров, услуг, оборудования и объектов универсального дизайна, с целью способствовать интеграции инвалидов в жизнь общества.

С. Экстерриториальные обязательства

25. Последние 30 лет свидетельствуют о значительном увеличении масштабов деятельности транснациональных корпораций, росте инвестиций и торговых потоков между странами, а также о возникновении глобальных систем поставок. Помимо этого, в крупных проектах в области развития все чаще задействуются частные инвестиции, нередко в форме государственно-частных партнерств между государственными учреждениями и частными иностранными инвесторами. Эти изменения придают особое значение вопросу об экстерриториальных обязательствах государств в области прав человека.

26. В своем Заявлении 2011 года об обязательствах государств-участников в отношении корпоративного сектора и экономических, социальных и культурных прав, Комитет подтвердил, что обязательства государств-участников в соответствии с Пактом не ограничиваются границами их территории. Государства-участники обязаны принимать необходимые меры по предупреждению нарушений прав человека за рубежом со стороны корпораций, домицилированных на их территории и/или находящихся под их юрисдикцией (независимо от того, инкорпорированы ли они в соответствии с их законодательством или имеют на национальной территории свой юридический адрес, центральное управление или основное место ведения бизнеса), не ущемляя при этом суверенитет и не ограничивая обязательства принимающих государств в соответствии с Пактом⁶⁴. Комитет также касался вопроса о конкретных экстерриториальных обязательствах государств-участников в отношении предпринимательской деятельности в своих предыдущих замечаниях общего порядка о праве на воду⁶⁵, праве на труд⁶⁶, праве на социальное обеспечение⁶⁷ и праве на справедливые и благоприятные условия труда⁶⁸, а также в процессе рассмотрения периодических докладов государств.

27. Экстерриториальные обязательства государств по Пакту вытекают из того, что обязательства, налагаемые Пактом, сформулированы без каких-либо территориальных или юрисдикционных ограничений. Хотя в статье 14 Пакта говорится об обязательном начальном образовании, которое должно предоставляться государством «на территории своей метрополии или на других территориях, находящихся под его юрисдикцией», такая ссылка отсутствует в других положениях Пакта. Более того, в пункте 1 статьи 2 говорится о международной помощи и сотрудничестве в целях осуществления экономических, социальных и культурных прав. Этому положению противоречило бы предоставление государству возможности оставаться пассивным в ситуации, когда субъект, домицилированный на его территории и/или находящийся под его юрисдикцией и, следовательно, под его контролем или руководством, наносит ущерб правам других лиц в других государствах или когда поведение такого субъекта может привести к нанесению прогнозируемого ущерба. Действительно, государства – члены Организации Объединенных Наций приняли на себя обязательство «предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией» для достижения целей, указанных в статье 55 Устава Организации Объединенных Наций, включая «всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод

⁶⁴ См. E/C.12/2011/1, пункты 5 и 6.

⁶⁵ См. Замечание общего порядка Комитета № 15, пункты 31 и 33.

⁶⁶ См. Замечание общего порядка Комитета № 18, пункт 52.

⁶⁷ См. Замечание общего порядка Комитета № 19, пункт 54.

⁶⁸ См. Замечание общего порядка Комитета № 23, пункт 70.

для всех, без различия расы, пола, языка и религии»⁶⁹. Это обязательство сформулировано без каких-либо территориальных ограничений и должно быть принято во внимание при рассмотрении вопросов о сфере охвата обязательств государств, предусмотренных в договорах о правах человека. Также на основании Устава Международный Суд признал экстерриториальный охват основных договоров в области прав человека, особо отметив их объект и цель, историю их разработки и отсутствие в их текстах положений о территориальном ограничении⁷⁰. Международное обычное право также запрещает государству допускать использование его территории для нанесения ущерба на территории другого государства, причем это требование приобретает особую актуальность в международном экологическом праве⁷¹. Принимая резолюцию 21/11 об одобрении Руководящих принципов по проблеме крайней нищеты и прав человека⁷², Совет по правам человека подтвердил, что такой запрет распространяется также и на правозащитные нормы.

28. Экстерриториальные обязательства возникают в тех случаях, когда то или иное государство-участник может влиять на ситуации, имеющие место за пределами его территории, с учетом ограничений, налагаемых международным правом, путем осуществления контроля за деятельностью корпораций, domiciliрованных на его территории и/или находящихся под его юрисдикцией, и, таким образом, способно вносить свой вклад в эффективное осуществление экономических, социальных и культурных прав за пределами своей национальной территории⁷³. В этой связи Комитет принимает к сведению Замечание общего порядка № 16 (2013) об обязательствах государств, касающихся воздействия предпринимательской деятельности на права детей, принятое Комитетом по правам

⁶⁹ Устав Организации Объединенных Наций, статья 56.

⁷⁰ *Консультативное заключение Международного Суда относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории*, *I.C.J. Reports (2004)*, пункты 109–112.

⁷¹ *Дело о плавильном заводе в Трейле (Соединенные Штаты Америки против Канады)*, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. 3 (1941), p. 1965; Международный Суд, *Дело о проливе Корфу (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии против Албании) (существо дела)*, *I.C.J. Reports*, vol. 4 (9 April 1949), para. 22; и Международный Суд, *Консультативное заключение по делу о законности угрозы ядерным оружием или его применения*, *I.C.J. Reports* (8 July 1996), para. 29. См. также A/61/10, проект принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, которые были приняты на пятьдесят восьмой сессии Комиссии международного права в 2006 году (в частности, принцип 4, в котором предусматривается, что «каждому государству следует принимать все необходимые меры, чтобы обеспечить оперативную и адекватную компенсацию жертвам трансграничного ущерба, причиненного опасными видами деятельности, имевшими место на его территории или иным образом под его юрисдикцией или контролем»). Маастрихтские принципы в отношении экстерриториальных обязательств государств в области экономических, социальных и культурных прав, принятые рядом ученых, научно-исследовательских институтов и правозащитных неправительственных организаций в 2011 году, служат подтверждением нынешнего состояния международного права в области прав человека по этому вопросу, и содействуют его прогрессивному развитию.

⁷² В резолюции 21/11 был одобрен окончательный проект руководящих принципов по проблеме крайней нищеты и прав человека (см. A/HRC/21/39), где в пункте 92 говорится, что «в рамках международного сотрудничества и помощи, государства обязаны уважать и защищать осуществление прав человека, что предполагает недопущение поведения, создания предсказуемой опасности нанесения ущерба реализации прав человека лиц, живущих в бедности, за пределами их границ, и проводить оценку экстерриториального воздействия законов, политики и практики».

⁷³ См. Замечание общего порядка Комитета № 12, пункт 36; Замечание общего порядка № 14, пункт 39; или Замечание общего порядка № 15, пункты 31–33; Замечание общего порядка Комитета № 19, пункт 54; Замечание общего порядка № 20, пункт 14; и Замечание общего порядка № 23, пункты 69 и 70; и E/C.12/2011/1, пункт 5.

ребенка⁷⁴, а также позицию, занимаемую другими договорными органами по правам человека⁷⁵.

1. Экстерриториальное обязательство уважать

29. Экстерриториальное обязательство уважать предписывает государствам-участникам воздерживаться от прямого или косвенного вмешательства в осуществление прав, закрепленных в Пакте, лицами, находящимися за пределами их территорий. В рамках выполнения этого обязательства государства-участники должны принимать меры к тому, чтобы не препятствовать другому государству выполнять его обязательства по Пакту⁷⁶. Эта обязанность имеет особенно важное значение при проведении переговоров и заключении торговых и инвестиционных соглашений или финансовых и налоговых договоров⁷⁷, а также в процессе сотрудничества между судебными органами.

2. Экстерриториальное обязательство защищать

30. Экстерриториальное обязательство защищать требует от государств-участников принимать меры для предупреждения и устранения последствий нарушений закрепленных в Пакте прав, совершаемых за пределами их территории в результате деятельности коммерческих предприятий, в отношении которых они могут осуществлять контроль, особенно в тех случаях, когда средства правовой защиты, имеющиеся в распоряжении жертв во внутренних судах государства, на чьей территории причиняется вред, являются недоступными или неэффективными

31. Это обязательство распространяется на любые коммерческие образования, в отношении которых государства-участники могут осуществлять контроль в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и применимым международным правом⁷⁸. В рамках допустимой по общему международному праву сферы действия своей юрисдикции государства могут предпринимать попытки регулировать деятельность корпораций, домицилированных на их территории и/или находящихся под их юрисдикцией, а именно: корпораций, инкорпорированных по их внутреннему законодательству или имеющих на их национальной территории свой юридический адрес, центральное управление или основное место ведения бизнеса⁷⁹. Государства-участники, не налагая непосредственно соответствующие обязательства, могут также использовать стимулы, в частности, включать в государственные контракты положения о предоставлении более выгодных условий коммерческим предприятиям, создавшим надежные и эффективные механизмы, позволяющие проявлять должную осмотрительность в вопросах прав человека, с тем, чтобы содействовать защите экономических, социальных и культурных прав у себя в стране и за рубежом.

⁷⁴ См. пункты 43 и 44.

⁷⁵ См., например, CERD/C/OR/CO/19-20, пункт 17; и CCPR/C/DEU/CO/6, пункт 16.

⁷⁶ См. Замечание общего порядка Комитета № 8 (1997) о связи между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав; и статья об ответственности государств за международно-противоправные деяния, статья 50 (контрмеры, принимаемые одним государством или группой государств, в ответ на международно-противоправное деяние другого государства не могут затрагивать «обязательства по защите основных прав человека»).

⁷⁷ См. A/HRC/19/59/Add.5.

⁷⁸ См., например, Замечание общего порядка Комитета № 14, пункт 39; или Замечание общего порядка № 15, пункты 31–33. Маастрихтские принципы были предметом пояснительных комментариев; см. Olivier De Schutter and others, “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (2012), pp. 1084–1171.

⁷⁹ См. рекомендацию CM/Rec(2016)3 Комитета министров Совета Европы, приложение, пункт 13.

32. Хотя государства-участники, как правило, не несут прямую международную ответственность в случае нарушения экономических, социальных и культурных прав, вызванного поведением какого-либо частного образования (за исключением трех сценариев, перечисленных в пункте 11 настоящего Замечания общего порядка), государство-участник не выполнит свои обязательства по Пакту в ситуации, когда указанное нарушение будет свидетельствовать о неспособности этого государства принять разумные меры по предупреждению события. Ответственность государства может наступать в подобных обстоятельствах, даже при наличии других причин, способствующих совершению нарушения⁸⁰, и даже в том случае, если государство не предвидело возможность нарушения, при условии, что такая возможность была разумным образом предсказуема⁸¹. Так, например, учитывая документально обоснованные риски, характерные для добывающей промышленности, требуется проявлять особую должную осмотрительность при подготовке проектов добычи твердых полезных ископаемых и разработки нефтяных месторождений⁸².

33. Наряду с этим, выполняя свое обязательство защищать права, государства-участники должны требовать от корпораций прилагать все возможные усилия для обеспечения уважения закрепленных в Пакте прав предприятиями, на поведение которых эти корпорации могут влиять, такими, как дочерние предприятия (включая все предприятия, в которые они инвестировали средства, независимо от их регистрации по законодательству государства-участника или по законодательству другого государства) или деловые партнеры (включая поставщиков, франшизополучателей и субподрядчиков). Корпорации, домицилированные на территории и/или находящиеся под юрисдикцией государств-участников, следует обязать действовать с должной осмотрительностью для выявления, предупреждения и пресечения нарушений признанных в Пакте прав такими дочерними предприятиями и деловыми партнерами, где бы они не находились⁸³. Комитет подчеркивает, что, хотя введение обязательств проявлять должную осмотрительность, воздействует на ситуации вне национальной территории этих государств, поскольку потенциальные нарушения закрепленных в Пакте прав в глобальных системах поставок или в рамках многонациональных корпораций должны предупреждаться или пресекаться, это не предполагает осуществления соответствующими государствами экстерриториальной юрисдикции. Следует предусмотреть надлежащие процедуры мониторинга и подотчетности в целях обеспечения действительного предупреждения нарушений и выполнения обязательств. Такие процедуры должны включать установление для компаний обязанности информировать о проводимой ими политике и мероприятиях по обеспечению уважения прав человека, и предоставление эффективных механизмов подотчетности и возмещения ущерба за нарушения прав, предусмотренных в Пакте.

34. В транснациональном контексте обеспечение эффективной подотчетности и доступа к средствам правовой защиты требует международного сотрудничества. В этой связи Комитет ссылается на рекомендацию, включенную в доклад о повышении подотчетности и улучшении доступа к средствам правовой защиты для лиц, пострадавших от связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека, подготовленный Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по просьбе Совета по правам человека⁸⁴, согласно которой государствам следует принимать меры, «используя Руководство» (прилагается к докладу) «для повышения эффективности

⁸⁰ Международный Суд, *Дело о применении Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (Босния и Герцеговина против Сербии и Черногории)* (решение от 26 февраля 2007 года), *I.C.J. Reports*, пункты 430 и 461.

⁸¹ Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния, статья 23, комментарий.

⁸² См. A/HRC/8/5/Add.2.

⁸³ Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, пункт 13.

⁸⁴ См. резолюцию Совета 26/22.

трансграничного сотрудничества между государственными учреждениями и судебными органами по вопросам применения как публичных, так и частноправовых инструментов, предусмотренных внутренними правовыми режимами»⁸⁵. Следует поощрять установление прямой связи между правоохранительными органами для оказания взаимной помощи, с тем чтобы повысить оперативность их деятельности, особенно в вопросах уголовного преследования.

35. Более активное международное сотрудничество должно позволить уменьшить опасность возникновения как позитивных, так и негативных коллизий компетенции, которые могут породить правовую неопределенность и стремление выбрать удобный суд сторонами судебного процесса, или лишить жертв нарушений возможности получить возмещение ущерба. В этой связи Комитет приветствует любые усилия, направленные на заключение международных договоров, способных укрепить обязательства государств сотрудничать по транснациональным делам в целях повышения подотчетности и улучшения доступа к средствам правовой защиты для лиц, пострадавших от нарушений прав, закрепленных в Пакте. В этом плане можно опираться на такие международно-правовые акты, как Конвенция Международной организации труда (МОТ) о труде в морском судоходстве, вступившая в силу в 2013 году, в которой устанавливается система гармонизированного национального законодательства и инспекций, проводимых как государствами флага, так и государствами порта по жалобам судовой команды, когда судно заходит в иностранный порт; или Конвенция МОТ (№ 189) о достойном труде домашних работников 2011 года и Рекомендация МОТ (№ 201) о достойном труде домашних работников 2011 года.

3. Экстерриториальное обязательство осуществлять

36. В пункте 1 статьи 2 Пакта выражается надежда на то, что государства-участники будут принимать коллективные меры, в том числе в рамках международного сотрудничества, с тем чтобы способствовать осуществлению экономических, социальных и культурных прав лиц, находящихся за пределами их национальных территорий⁸⁶.

37. В соответствии со статьей 28 Всеобщей декларации прав человека⁸⁷ обязательство осуществлять требует от государств-участников содействовать созданию международных условий, способствующих осуществлению прав, закрепленных в Пакте. С этой целью государства-участники должны принимать необходимые меры в рамках своего законодательства и политики, в том числе дипломатические шаги и инициативы в области международных отношений, для поощрения и содействия созданию таких условий. Государствам-участникам надлежит также призывать бизнес-субъектов, на поведение которых они могут оказывать воздействие, не подрывать усилия по полной реализации закрепленных в Пакте прав, прилагаемые теми государствами, в которых они осуществляют свою деятельность, в частности посредством стратегий уклонения от уплаты налогов и минимизации налоговых платежей в соответствующих странах. Для борьбы с налоговыми злоупотреблениями со стороны транснациональных корпораций государствам надлежит противодействовать практике трансфертного ценообразования и углублять международное сотрудничество в налоговых вопросах, а также изучать возможность налогообложения многонациональных групп компаний в качестве единого субъекта хозяйственной деятельности при введении раз-

⁸⁵ См. A/HRC/32/19, пункты 24–28; и приложение к докладу, в котором содержится Руководство по повышению корпоративной подотчетности и доступа к судебным средствам правовой защиты в случаях связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека, пункты 9.1–9.7 и 10.1, и пункты 17.1–17.5 (для государственных правоприменительных органов) и 18.1 и 18.2 (для частноправовых инструментов).

⁸⁶ Olivier De Schutter and others, “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights”.

⁸⁷ См. резолюцию 217 A (III) Генеральной Ассамблеи.

витыми странами минимальной ставки корпоративного налога в переходный период. Снижение ставок корпоративных налогов только с целью привлечения инвесторов поощряет гонку на износ, что, в конечном счете, подрывает возможности всех государств по мобилизации внутренних ресурсов для реализации прав, закрепленных в Пакте. Эта практика сама по себе является несовместимой с обязательствами государств-участников по Пакту. Чрезмерно высокий уровень защиты банковской тайны и либеральные нормы в области корпоративного налогообложения могут негативно сказываться на способности государств, в которых ведется экономическая деятельность, выполнять обязательство по мобилизации максимального объема имеющихся ресурсов для реализации экономических, социальных и культурных прав⁸⁸.

IV. Средства правовой защиты

38. При выполнении своего обязательства по защите прав государствам-участникам следует создать надлежащую нормативно-правовую и директивную основу и обеспечить ее функционирование. В этой связи должны быть созданы механизмы мониторинга, расследования и подотчетности, позволяющие обеспечить привлечение к ответственности нарушителей и доступ к средствам правовой защиты, предпочтительно судебным, для лиц, чьи права по Пакту были нарушены в контексте предпринимательской деятельности. Государства-участники должны информировать отдельных лиц и группы лиц об их правах и доступных им средствах правовой защиты, касающихся закрепленных в Пакте прав в контексте предпринимательской деятельности, обеспечивая, в частности, чтобы информация и рекомендации, включая оценку воздействия на права человека, были доступны для коренных народов⁸⁹. Они также должны обеспечивать представителям деловых кругов актуальную информацию, профессиональную подготовку и поддержку, с тем чтобы они были осведомлены об обязанностях государства в соответствии с Пактом⁹⁰.

A. Общие принципы

39. Государства-участники должны обеспечивать надлежащие средства восстановления нарушенных прав пострадавшему лицу или группе лиц и корпоративную подотчетность⁹¹. Предпочтительно, чтобы эти инициативы выражались в обеспечении доступа к независимым и беспристрастным судебным органам: Комитет уже подчеркивал, что «другие используемые способы [обеспечения подотчетности], возможно, окажутся неэффективными, если они не будут подкреплены или дополнены средствами судебной защиты»⁹².

40. Руководящие положения в отношении средств правовой защиты для жертв грубых нарушений международного гуманитарного права⁹³ содержат полезные указания относительно обязательств, вытекающих для государств из общего обязательства предоставлять доступ к эффективным средствам правовой защиты. В

⁸⁸ См. E/C.12/GBR/CO/6, пункты 16 и 17; и CEDAW/C/CHN/CO/4-5, пункт 41.

⁸⁹ См. Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статья 14; Справочное руководство для бизнеса: Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, стр. 36 и 37; и A/68/279, пункт 56 d).

⁹⁰ Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, пункт 8.

⁹¹ См. Замечание общего порядка Комитета № 9 (1998) о применении Пакта во внутреннем праве, пункт 2.

⁹² Там же, пункт 3. См. также *I.D.G. v. Spain*, пункты 14 и 15.

⁹³ См. резолюцию 60/147 Генеральной Ассамблеи, Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, статья 3 a)–d).

частности, государствам надлежит принимать все необходимые меры по предупреждению нарушений прав; в тех случаях, когда превентивные меры не срабатывают, необходимо тщательно расследовать нарушения и принимать надлежащие меры в отношении предполагаемых правонарушителей; обеспечивать пострадавшим эффективный доступ к правосудию, независимо от того, кто в конечном счете будет нести ответственность за нарушение; и предоставлять эффективные средства правовой защиты жертвам нарушений, включая возмещение ущерба.

41. Для реализации в полном объеме закрепленных в Пакте прав настоятельно необходимо, чтобы средства правовой защиты были доступными, эффективными и оперативными. Для этого требуется, чтобы пострадавшие лица, добивающиеся возмещения, имели своевременный доступ к независимому государственному органу, наделенному полномочиями определять наличие нарушения, и отдавать распоряжение о его прекращении и возмещении причиненного ущерба. Возмещение может принимать форму реституции, компенсации, реабилитации, сатисфакции и гарантий неповторения⁹⁴, при обязательном учете мнений пострадавших лиц. Для обеспечения неповторения действенным средством правовой защиты может стать требование совершенствования законодательства и политики, оказавшихся неэффективными в плане предупреждения нарушений.

42. Благодаря структурной организации корпоративных групп коммерческие предприятия обычно уклоняются от ответственности, скрываясь за так называемой корпоративной завесой, поскольку материнская компания стремится избежать ответственности за действия дочерней компании даже в тех случаях, когда она в состоянии воздействовать на ее поведение. К числу других барьеров на пути эффективного доступа к средствам правовой защиты для жертв нарушений прав человека со стороны коммерческих предприятий относятся проблемы с обоснованием претензий ввиду трудностей, связанных с получением информации и доказательств, поскольку большинство из них зачастую оказываются в руках корпоративного ответчика; отсутствие механизмов подачи коллективных исков в ситуациях, когда нарушения масштабны и носят общий характер; и отсутствие юридической помощи и других механизмов финансирования для материального обеспечения претензий.

43. Жертвы нарушений, совершаемых транснациональными корпорациями, сталкиваются с особыми препятствиями при получении доступа к эффективным средствам правовой защиты. Помимо трудностей с доказыванием факта причинения ущерба или установлением причинно-следственной связи между поведением корпоративного ответчика, находящегося в одной юрисдикции, и нарушением, вызванным этим поведением и совершенным в другой юрисдикции, возникают дополнительные трудности, обусловленные тем, что транснациональный спор зачастую является слишком дорогостоящим и носит затяжной характер, а в отсутствие прочных механизмов взаимной правовой помощи сбор доказательств и исполнение в одном государстве судебного решения, вынесенного в другом государстве, порождают специфические проблемы. В некоторых правовых системах доктрина *forum non conveniens* (неудобное место рассмотрения спора), согласно которой суд вправе отказаться от осуществления юрисдикции, если жертвам нарушений доступно другое место, может, по сути дела, воспрепятствовать пострадавшим лицам, проживающим в одном государстве, добиваться возмещения в судах другого государства, в котором домицилировано предприятие ответчика. Практика показывает, что иски часто отклоняются на основании этой доктрины в пользу другой юрисдикции без обязательного обеспечения жертвам доступа к эффективным средствам правовой защиты в альтернативной юрисдикции.

44. Государства-участники обязаны принимать необходимые меры, направленные на решение этих проблем, с тем чтобы не допустить отказа в правосудии и обеспечить право на эффективные средства правовой защиты и возмещение

⁹⁴ Там же, часть IX, «Возмещение нанесенного ущерба».

ущерба. Это требует от государств-участников устранить материальные, процессуальные и практические препятствия, мешающие получить доступ к средствам правовой защиты, в том числе путем введения режимов ответственности головной компании или группы, предоставления заявителям правовой помощи и других схем финансирования, обеспечения возможности подачи коллективных исков, связанных с правозащитными аспектами и общественными интересами, облегчения доступа к соответствующей информации и сбору доказательств за границей, в том числе свидетельских показаний, и допускать представление таких доказательств в ходе судебного разбирательства. Степень доступности и практической реализуемости эффективного средства правовой защиты в альтернативной юрисдикции должна играть главную роль при принятии судебных решений, основанных на соображениях *forum non conveniens*⁹⁵. Возбуждение корпорациями исков, мотивированных, в частности, ссылкой на ущерб репутации корпорации и подаваемых с целью воспрепятствовать отдельным лицам или группам лиц задействовать средства правовой защиты, не должно служить инструментом, которым можно злоупотреблять в целях оказания сдерживающего воздействия на законное обращение к таким средствам.

45. Государства-участники должны облегчать доступ к соответствующим материалам посредством принятия законов об обязательном раскрытии информации и введения процессуальных норм, позволяющих жертвам получить доступ к доказательствам, имеющимся в распоряжении ответчика. Наряду с этим может оказаться целесообразным перенос бремени доказывания в ситуациях, когда факты и события, имеющие отношение к урегулированию претензии, полностью или частично известны исключительно корпоративному ответчику⁹⁶. Условия допустимости ссылок на коммерческую тайну и другие основания для отказа в раскрытии информации должны определяться ограничительно, чтобы не ставить под угрозу право всех сторон на справедливое судебное разбирательство. Более того, государства-участники и их судебные и правоприменительные органы обязаны сотрудничать в целях содействия обмену информацией и повышению транспарентности и предупреждать случаи отказа в правосудии.

46. Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы коренные народы имели доступ к эффективным средствам правовой защиты, как судебным, так и внесудебным, в случае любых нарушений их индивидуальных и коллективных прав. Эти средства правовой защиты должны быть доступны для коренных народов и учитывать их культурные особенности⁹⁷.

47. Комитет напоминает, что все ветви государственной власти и учреждения государств-участников, в том числе судебные и правоприменительные органы, связаны обязательствами по Пакту. Государствам-участникам надлежит обеспечить, чтобы судебные работники, в частности судьи и адвокаты, были хорошо информированы о вытекающих из Пакта обязательствах, связанных с предпринимательской деятельностью, и могли выполнять свои функции в условиях полной независимости.

48. Наконец, Комитет обращает внимание государств-участников на проблемы, с которыми сталкиваются правозащитники⁹⁸. Комитет регулярно получал

⁹⁵ См. также рекомендацию CM/Rec(2016)3 Комитета министров Совета Европы, приложение, пункт 34.

⁹⁶ Как это уже отмечалось Комитетом применительно к конкретной ситуации предъявления исков о предполагаемой дискриминации: См. Замечание общего порядка Комитета № 20, пункт 40. См. также A/HRC/32/19, приложение, пункт 12.5 (в связи с гражданскими делами) и пункт 1.7 (в связи с уголовными и квазиуголовными делами).

⁹⁷ См. A/68/279, пункты 50–53; и Справочное руководство для бизнеса: Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, стр. 86.

⁹⁸ См. E/C.12/2016/2 Заявление Комитета в отношении правозащитников и экономических, социальных и культурных прав. См. также резолюцию 31/32 Совета по правам человека; и резолюцию 53/144 Генеральной Ассамблеи: Декларация о праве

информацию об угрозах и нападениях в отношении лиц, стремящихся защитить свои собственные права или права других лиц, закрепленные в Пакте, в частности в контексте проектов в секторе добывающей промышленности и в области развития⁹⁹. Кроме того, опасности преследования часто подвергаются профсоюзные лидеры, руководители крестьянских движений, лидеры общин коренных народов и активисты, ведущие борьбу с коррупцией. Государствам-участникам надлежит принять все необходимые меры для защиты правозащитников и выполняемой ими миссии. Им следует воздерживаться от применения практики уголовного преследования с целью помешать работе правозащитников или иным образом воспрепятствовать их деятельности.

В. Виды средств правовой защиты

49. Установление корпоративной ответственности за нарушения закрепленных в Пакте прав, требует использования различных инструментов. Наиболее серьезные нарушения Пакта должны служить основанием для привлечения к уголовной ответственности корпораций и/или лиц, совершивших такие нарушения. Органам уголовного преследования, по-видимому, следует разъяснять их роль в обеспечении прав, закрепленных в Пакте. Жертвы нарушений изложенных в Пакте прав должны иметь доступ к процедурам возмещения ущерба в ситуациях, когда права, закрепленные в Пакте, оказываются под угрозой, независимо от наличия или отсутствия условий для наступления уголовной ответственности¹⁰⁰.

50. Государствам-участникам следует также рассмотреть возможность применения административных санкций для предупреждения такого поведения коммерческих предприятий, которое приводит, или способно привести к нарушениям прав, закрепленных в Пакте. Например, в рамках национальных режимов государственных закупок, государства могли бы отказывать в заключении государственных контрактов компаниям, которые не представляют информацию о социальных и экологических последствиях их деятельности или не принимают меры к тому, чтобы их деятельность осуществлялась с должной осмотрительностью в целях предупреждения или смягчения любых негативных последствий для прав, предусмотренных Пактом. В подобных обстоятельствах речь может также идти об отказе в предоставлении экспортных кредитов и других форм государственной поддержки, а в транснациональных контекстах положения инвестиционных договоров могут предусматривать лишение защиты иностранных инвесторов другой стороны, поведение которых приводит к нарушению закрепленных в Пакте прав¹⁰¹.

1. Судебные средства защиты

51. Нарушения Пакта зачастую могут быть устранены путем предъявления индивидуальных исков к государству, либо на основании самого Пакта, либо на ос-

и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

⁹⁹ См., например, E/C.12/VNM/CO/2-4, пункт 11; E/C.12/1/Add.44, пункт 19; E/C.12/IND/CO/5, пункты 12 и 50; E/C.12/PHL/CO/4, пункт 15; E/C.12/COD/CO/4, пункт 12; E/C.12/LKA/CO/2-4, пункт 10; E/C.12/IDN/CO/1, пункт 28.

¹⁰⁰ См. A/HRC/32/19, приложение, Руководство по повышению корпоративной подотчетности и доступа к судебным средствам правовой защиты в случае связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека (см., в частности, стратегические цели 4–8 Руководства), а также Принципы, касающиеся корпоративных преступлений, разработанные в октябре 2016 года Независимой комиссией экспертов, учрежденной организацией Международный круглый стол по вопросам корпоративной ответственности и организацией Международная амнистия.

¹⁰¹ См., например, International Centre for Settlement of Investment Disputes cas No. ARB/07/26, *Urbaser S.A. and others v. Argentina* (award of 8 December 2016), пункты 1194 и 1195.

новании внутренних конституционных или законодательных положений, включающих гарантии Пакта. Однако, если конкретное нарушение прямо инкриминируется коммерческому образованию, пострадавшие лица должны иметь возможность предъявлять иск к этому образованию, либо непосредственно на основании положений Пакта в юрисдикциях, признающих, что Пакт налагает на частных субъектов обязательства, обеспеченные правовой санкцией, либо на основании национального законодательства, инкорпорирующего Пакт во внутреннее право государства. В этом отношении гражданские средства правовой защиты играют важную роль в обеспечении доступа к правосудию для жертв нарушений прав, закрепленных в Пакте.

52. Эффективный доступ к правосудию для коренных народов может потребовать от государств-участников признания на стадиях судопроизводства норм обычного права, традиций и практики коренных народов, а также традиционных форм собственности на их земли и природные ресурсы¹⁰². Государствам-участникам также надлежит обеспечивать использование языков коренных народов и/или переводчиков в судах, доступность юридических услуг и информации о средствах правовой защиты на языках коренных народов, а также профессиональную подготовку судебных работников по вопросам истории, правовых традиций и обычаев коренных народов¹⁰³.

2. Внесудебные средства защиты

53. Хотя внесудебные средства защиты, как правило, не должны рассматриваться в качестве замены судебных механизмов (которые зачастую остаются необходимыми для эффективной защиты от некоторых нарушений прав, закрепленных в Пакте), они могут способствовать обеспечению эффективной правовой защиты лицам, чьи права по Пакту были нарушены субъектами предпринимательской деятельности, а также гарантировать привлечение к ответственности за такие нарушения. Этим альтернативным структурам следует надлежащим образом координировать свою деятельность с имеющимися судебными механизмами, как в плане назначения наказания, так и в плане предоставления компенсации жертвам нарушений.

54. Государствам-участникам надлежит использовать широкий круг административных и квазисудебных механизмов, многие из которых уже регламентируют и регулируют в судебном порядке различные аспекты предпринимательской деятельности во многих государствах-участниках, например, трудовые инспекции и суды, учреждения по защите прав потребителей и окружающей среды и органы финансового контроля. Государствам-участникам надлежит изучить возможности расширения круга ведения этих органов или создания новых структур, наделенных полномочиями получать и рассматривать жалобы о предполагаемых корпоративных нарушениях ряда закрепленных в Пакте прав, проводить расследования по фактам утверждений, налагать санкции и предусматривать и обеспечивать предоставление компенсации жертвам нарушений. Национальные правозащитные учреждения следует поощрять к созданию надлежащих структур в рамках своих организаций с целью отслеживать выполнение государствами обязательств в отношении предпринимательской деятельности и прав человека, с наделением этих структур полномочиями получать жалобы от лиц, пострадавших от корпоративного поведения.

¹⁰² См. A/68/279, пункт 34; и Общую рекомендацию № XXXI (2005) Комитета по ликвидации расовой дискриминации о предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования системы уголовного правосудия, пункт 5 е).

¹⁰³ Справочное руководство для бизнеса: Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, стр. 51; и Общая рекомендация № XXXI Комитета по ликвидации расовой дискриминации, пункт 30.

55. Государственные внесудебные механизмы должны обеспечивать жертвам нарушений эффективную защиту их прав. Там, где создаются такие альтернативные внесудебные механизмы, они должны обладать рядом характеристик, обеспечивающих их авторитет и способность эффективно содействовать предупреждению нарушений и предоставлению возмещения в случае их совершения¹⁰⁴; их решения должны обладать исполнительной силой, и они должны быть доступными для всех.

56. Внесудебные механизмы для жертв из числа коренных народов должны создаваться в сотрудничестве с самими коренными народами через их представительные структуры. Как и в случае судебных средств защиты, государства-участники должны устранять препятствия, мешающие коренным народам получить доступ к соответствующему механизму, включая языковые барьеры¹⁰⁵.

57. Кроме того, внесудебные средства правовой защиты должны быть доступными в транснациональном контексте. В качестве примеров можно привести предоставление доступа пострадавшим лицам, находящимся вне территории конкретного государства, к правозащитным учреждениям или омбудсменам этого государства, а также к механизмам рассмотрения жалоб, учрежденным в рамках международных организаций, таким как национальные координационные центры, действующие в соответствии с Руководящими принципами ОЭСР для многонациональных предприятий.

V. Имплементация

58. Государствам-участникам необходимо прилагать постоянные усилия с целью обеспечить соответствие предпринимательской деятельности положениям Пакта. В этой связи в национальных планах действий или стратегиях, которые государства-участники призваны принимать для обеспечения полной реализации прав, закрепленных в Пакте, следует уделять особое внимание вопросу о роли коммерческих предприятий в деле последовательного осуществления предусмотренных Пактом прав.

59. После принятия Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека многие государства или региональные организации приняли планы действий по вопросам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека¹⁰⁶. Это – позитивный факт, особенно, если учесть, что в таких планах действий поставлены конкретные и четкие цели, распределены обязанности между субъектами, а также определены сроки и предусмотрены необходимые средства для их выполнения. Планы действий по вопросам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека должны включать в себя правозащитные принципы, в том числе эффективное и конструктивное участие, недискриминацию и гендерное равенство, а также указания относительно подотчетности и транспарентности. Следует контролировать последовательное осуществление таких планов действий, в которых равное внимание должно быть уделено всем категориям прав человека, включая экономические, социальные и культурные права. Касаясь требования об участии в разработке таких планов, Комитет напоминает о той важнейшей роли, которую могут и должны играть национальные правозащитные учреждения и организации в обеспечении полной реализации закрепленных Пактом прав в контексте предпринимательской деятельности.

¹⁰⁴ См. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, принцип 31.

¹⁰⁵ См. A/68/279, пункт 36.

¹⁰⁶ См. рекомендацию CM/Rec(2016)3 Комитета министров Совета Европы, приложение, пункты 10–12.