

Государственные предприятия как субъекты обеспечения защиты прав человека в бизнес-сфере

Ребицкая Е.В.

Учреждение образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова»

В статье рассмотрены государственные предприятия как субъекты предпринимательской деятельности, имеющие непосредственное влияние на права человека. Проведен анализ взаимоотношений государства и государственных предприятий на предмет их взаимных обязательств в сфере международного права прав человека. Выявлены дополнительные шаги, которые необходимо предпринять государствам по защите от нарушений прав человека со стороны государственных предприятий, которые находятся в собственности государства или контролируются им.

Цель статьи – определить особенности соблюдения прав человека на государственных предприятиях, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Материал и методы. Для проведения исследования использованы международные стандарты в области прав человека, нормативные правовые акты Республики Беларусь, доклады Экспертной рабочей группы ООН по вопросам бизнеса и прав человека, а также Национальные планы действий в аспекте прав человека ряда иностранных государств. При этом применялись метод анализа, синтеза и сравнительно-правовой метод.

Результаты и их обсуждение. В ходе анализа выявлено, в чем состоит особенность соблюдения прав человека на государственных предприятиях ввиду их специфической организационно-правовой формы. В сообщениях о нарушениях прав человека, а также в отчетах компаний о своей деятельности в части, касающейся прав человека, как правило, не проводится различий между частными компаниями и государственными предприятиями, что затрудняет уточнение вопросов соблюдения прав человека всеми подобными предприятиями и требует дополнительного изучения. Кроме того, в статье определены три основных компонента механизма контроля за соблюдением прав человека на государственных предприятиях, которые должны использовать государства в качестве дополнительных шагов по обеспечению защиты прав человека на национальном уровне.

Заключение. Государственные предприятия являются особыми субъектами предпринимательской деятельности и требуют принятия дополнительных мер со стороны государства по обеспечению ими защиты прав человека. Такие меры могут выражаться в разработке механизма контроля за обеспечением защиты прав человека на государственных предприятиях.

Ключевые слова: права человека, предпринимательская деятельность, государственные предприятия, национальный план действий, корпоративное управление.

State Owned Companies as Subjects of Ensuring Human Rights Protection in Business Sphere

Rebitskaya E.V.

Education Establishment "Vitebsk State P.M. Masherov University"

The article considers state enterprises as business entities that have a direct impact on human rights. An analysis of the relationship between the state and state enterprises which aims at their mutual obligations in the field of international human rights law is carried out. Additional steps have been identified that states need to take to protect against human rights violations by enterprises owned or controlled by the state.

The aim of the research is to determine the peculiarities of observance of human rights in state enterprises engaged in entrepreneurial activities

Material and methods. The research is based on the international standards in the field of human rights, laws of the Republic of Belarus, reports of the UN Expert Working Group on Business and Human Rights, as well as National Action Plans for the implementation of the Guiding Principles of Entrepreneurship in the field of human rights of a number of foreign states. The study used the method of analysis, synthesis and the comparative legal method.

Findings and their discussion. The article revealed what the peculiarity of observing human rights in state enterprises is in view of their specific legal form. Indeed, in reports on human rights violations, as well as in companies' reports on their activities regarding human rights, as a rule, no distinction is made between private companies and state enterprises, which makes it difficult to clarify the observance of human rights by all such enterprises and requires further study. In addition, the article defines three main components of the mechanism for monitoring the observance of human rights in state enterprises, which should be used by states as additional steps to ensure the protection of human rights at the national level.

Conclusion. State organizations are special business entities and require the adoption of additional measures by the state to ensure the protection of human rights. Such measures may be the development of a mechanism for monitoring the protection of human rights in state enterprises.

Key words: human rights, entrepreneurship, state owned enterprises, national action plan, corporate governance.

Концепция взаимодействия прав человека с бизнесом насчитывает уже почти тридцатилетнюю историю, доказавшую, что бизнес непосредственно влияет на права человека в процессе осуществления им предпринимательской деятельности. Когда мы употребляем термин «бизнес», то, как правило, подразумеваем под ним частные (негосударственные) субъекты экономической деятельности. И совершенно не учитываем того факта, что предприятия государственной формы собственности также часто являются субъектами бизнес-сферы и осуществляют предпринимательскую деятельность, оказывая непосредственное влияние на права человека.

На любом государстве как основном акторе международного права лежит обязанность не только непосредственно не нарушать права человека, но и обеспечивать их защиту от третьих субъектов (в том числе бизнеса, независимо от его формы собственности). Государственные предприятия могут оказывать значительное воздействие на права человека – как позитивного, так и негативного характера. Однако до сих пор их ответственности в области прав человека уделялось недостаточно внимания, несмотря на специфику организационно-правовой формы.

Цель статьи – определить особенности соблюдения прав человека на государственных предприятиях, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Материал и методы. Информационной основой исследования послужили международные стандарты в области прав человека, нормативные правовые акты Республики Беларусь, доклады Экспертной рабочей группы ООН по вопросам бизнеса и прав человека, а также Национальные планы действий по реализации Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека ряда иностранных государств. Методологическую основу составили комплексный анализ и системный подход к рассмотрению государственных предприятий как субъектов обеспечения защиты прав человека. При этом использовались метод анализа, синтеза и сравнительно-правовой метод.

Результаты и их обсуждение. Государственные предприятия являются важными игроками на внутренних рынках и приобретают все более существенное значение в глобальной экономике. Несмотря на волны приватизации в 1980-х и 1990-х годах, многие государства до сих пор управляют портфелями крупных государственных предприятий. За последнее десятилетие влияние государственных предприятий возросло и в глобальной экономике [1]. Доля государственных предпри-

ятий в числе 500 крупнейших компаний мира по версии журнала «Форчун» ежегодно возрастает за счет развивающихся экономик. Ярким примером является Китай, который в 2019 году занял ведущее место среди крупнейших компаний мира, благодаря именно своим государственным субъектам предпринимательской деятельности.

Прежде чем перейти к анализу воздействия государственных предприятий на права человека, нужно дать определение понятию «государственная организация». Следует отметить, что каждое государство самостоятельно устанавливает, какие организации и по каким основаниям необходимо относить к государственным. Так, в Республике Беларусь наиболее полно раскрыто понятие «государственная организация» в Законе Республики Беларусь «Об экономической несостоятельности (банкротстве)»: «Под государственной организацией понимается государственное юридическое лицо, юридическое лицо, акции (доли в уставном фонде) которого принадлежат Республике Беларусь и переданы в управление Национальному банку Республики Беларусь, Национальной академии наук Беларуси, Управлению делами Президента Республики Беларусь, другим государственным органам и иным государственным организациям, подчиненным Президенту Республики Беларусь, республиканским органам государственного управления и иным государственным организациям, подчиненным Правительству Республики Беларусь, государственным объединениям, либо акции (доли в уставном фонде) которого находятся в коммунальной собственности, юридическое лицо, входящее в состав государственного объединения» [2].

Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием (далее – Руководящие принципы ОЭСР) предусматривают более общее определение: «...любой корпоративный субъект, признаваемый по национальному законодательству в качестве предприятия, собственником которого является государство, должен считаться государственным предприятием. К ним относятся акционерные общества, компании с ограниченной ответственностью и компании с ограниченным правом выпуска акций. Кроме того, учрежденные законом корпорации, правосубъектность которых устанавливается целевым законодательством, также должны считаться государственными предприятиями, если их цель и деятельность, либо отдельные элементы их деятельности носят в основном экономический характер» [3].

Фундаментальным международным актом, регламентирующим соотношение прав человека и бизнеса (государственных организаций в част-

ности), являются Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (далее – Руководящие принципы). Следует сразу же отметить, что одно из основополагающих положений Руководящих принципов закрепляет безоговорочное равенство всех предприятий независимо от их размера, сектора, условий деятельности, форм собственности и структуры в отношении обязанности соблюдать права человека в ходе осуществления предпринимательской деятельности. Одновременно с этим Руководящий принцип 4 требует от государств предпринимать «дополнительные шаги по защите от нарушений прав человека со стороны предприятий, которые находятся в собственности государства или контролируются им, ... в том числе, при необходимости, путем установления требования о соблюдении принципа должной заботы о правах человека» [4]. Введение подобного уточнения обусловлено спецификой государственных предприятий, которую мы подробнее рассмотрим далее.

Руководящие принципы ОЭСР предусматривают, что «правительство должно предоставлять государственным предприятиям полную оперативную самостоятельность для достижения установленных ими целей и воздерживаться от вмешательства в управление государственными предприятиями» [3]. Однако из ранее рассмотренных определений понятия «государственная организация» мы видим четко прослеживающуюся зависимость государственных организаций от государства. В Руководящих принципах ОЭСР данная зависимость поясняется наличием особого контроля со стороны государства над государственными предприятиями. Примерами такого контроля могут выступать ситуации, когда локальные положения или корпоративный учредительный договор обеспечивают постоянный контроль государства над предприятием или его исполнительным органом, в котором оно владеет большинством акций. Кроме того, подобное взаимодействие может выражаться и в установлении преференциальных регулятивных режимов и других преимуществ в отношении государственных предприятий. Как следствие, предприятия чувствуют свое доминирующее положение на рынке и осуществляют свою деятельность с повышенной степенью безнаказанности, в особенности в сфере защиты прав человека. То есть речь идет в первую очередь о легитимности и доверии во взаимоотношениях государственных предприятий с государством. Государство не должно устанавливать по отношению к государственным предприятиям меньшие требования, чем к частным. Ведь поведение государственного предприятия в области прав человека часто ассоциируется с поведением государства и наоборот.

На различных мировых саммитах представителями договорных органов ООН неоднократно подчеркивалось, что нарушения прав человека государственными предприятиями можно приравнивать к нарушению государством своих обязательств в сфере международного права прав человека. Это объясняется в том числе основными положениями Руководящих принципов, налагающих на государства обязательства по предупреждению и расследованию нарушений прав человека со стороны коммерческих организаций, наказание за них и компенсацию ущерба. Так, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам считает, что обязанность соблюдать права человека требует от государства воздерживаться от незаконного загрязнения атмосферы, вод и почв, например, в результате промышленного загрязнения государственными структурами. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин часто обращался к государствам с призывом увеличить количество женщин на руководящих должностях на государственных предприятиях, уравнивая такие предприятия с другими государственными органами [5].

В комментарии к Руководящему принципу 4 также указывается, что нарушение прав человека государственным предприятием может повлечь за собой нарушение собственных международно-правовых обязательств государства, когда его действия можно приписать государству [1]. При этом необходимо акцентировать внимание не на процентном соотношении доли собственности государства в государственном предприятии, а на фактической степени зависимости данного предприятия от государства, а также наделено ли оно определенными государственными публичными функциями правительства. Безусловно, и частное предприятие может находиться в определенной зависимости от государства, однако это скорее исключение, чем правило. Важно отметить, что все действия государственных предприятий, независимо от того, являются ли они полностью коммерческими (частной формы собственности) или связаны с выполнением конкретных публичных функций, должны сопровождаться соблюдением прав человека.

Кроме того, деятельность государственных предприятий традиционно ориентируется исключительно на национальные интересы и сосредоточена в секторах, которые представляют общенациональный интерес, как, например, энергетика, инфраструктура и коммунальное хозяйство (отчет). Соответственно, ряд государственных предприятий также часто выполняет функцию решения конкретных задач государственной политики, что, в свою очередь, должно согласовываться

с международными обязательствами государства в области прав человека.

Согласованность политики государства имеет важное значение во многих сферах общественной жизни, в том числе правозащитной. В комментарии к Руководящему принципу 8 правительствам предлагается поддерживать и обеспечивать ведомства и учреждения, которые определяют практику предпринимательской деятельности, с тем чтобы они были информированы о правозащитных обязательствах правительства и действовали в соответствии с этими обязательствами [4]. Также, говоря о согласованности политики государства, нельзя не затронуть тему национального законодательства, на основании норм которого государственные предприятия и осуществляют свою деятельность. Государству необходимо тщательно следить за соответствием принимаемых законодательных актов международным стандартам в сфере прав человека (в частности, положениям Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту о гражданских и политических правах и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах).

Как мы видим, специфика государственных предприятий по обеспечению защиты прав человека очевидна и действительно требует дополнительных мер со стороны как самих предприятий, так и государств. Экспертная рабочая группа ООН по вопросам бизнеса и прав человека (далее – Рабочая группа) обращает внимание на тесную взаимосвязь между корпоративным управлением, с одной стороны, и ответственной деловой практикой и правами человека – с другой, и призывает государства опираться на рамки корпоративного управления в целях обеспечения соблюдения их предприятиями прав человека. Тщательно изучив Руководящие принципы ОЭСР в их взаимосвязи с Руководящими принципами, приходим к выводу, что государствам необходимо проработать вопрос создания определенной модели подотчетности и эффективного управления государственными предприятиями с целью совершенствования их деятельности в сфере прав человека. Данная модель должна затрагивать следующие основные вопросы.

В первую очередь, государства должны публично заявить, чего конкретно они ожидают от всех субъектов предпринимательской деятельности (в том числе государственной формы собственности) в сфере обеспечения прав человека. Руководящие принципы ОЭСР предусматривают, что «политика в отношении государственной собственности должна полностью признавать обязанности государственных предприятий по отношению к заинтересованным сторонам... В ней

должны быть четко заявлены любые ожидания государства в отношении ответственной деловой практики государственных предприятий... государственные предприятия должны соблюдать наивысшие стандарты ответственной деловой практики» [3]. Подобное заявление, как правило, выражается в принятии определенного нормативного акта или иного документа. В рассматриваемой нами теме таким документом, как правило, служит Национальный план действий. Национальный план действий (далее – НПД) – это политический документ, в котором государство формулирует приоритеты и действия, которые оно будет предпринимать для исполнения международных, региональных и национальных обязательств в отношении обозначенной темы [6, с. 21]. Следует отметить, что Рабочая группа приветствует усилия правительств по реализации своих национальных планов действий, поскольку это является важным шагом по соблюдению Руководящих принципов ООН, особенно учитывая тот факт, что защита прав человека – одна из основных функций государственной власти. Более 30 стран уже утвердили свой национальный план действий или, по крайней мере, начали его разработку [7, с. 128]. Некоторые государства идут точечным путем, разрабатывая акты, действие которых распространяется исключительно на государственные предприятия. Например, Правительство Португалии требует от государственных предприятий принятия планов обеспечения гендерного равенства, а в Индии были разработаны и успешно внедрены Руководящие принципы корпоративной социальной ответственности и устойчивости предприятий центрального государственного сектора.

Следующим этапом должна быть разработка механизма контроля над реализацией положений, предусмотренных в НПД или иных актах, регламентирующих обеспечение защиты прав человека государственными предприятиями. В качестве такого механизма, как правило, выступает определенная система отчетности. Так, отдельные государства устанавливают конкретные показатели в области обеспечения защиты прав человека, которых государственные предприятия должны достигнуть. Проанализировав системы отчетности ряда государств, выделяем основные индикаторы оценки:

- экономное потребление ресурсов, реализация концепции «зеленого офиса»;
- уровень роста заработной платы работников, текучесть кадров;
- наличие корпоративных традиций, локальных документов по корпоративной культуре;
- доля расходов на социальную поддержку работников;

– сотрудничество с контрагентами, придерживающимися ответственного подхода к соблюдению прав человека в ходе осуществления своей деятельности;

– наличие механизмов материальной и моральной мотивации для работников;

– доля расходов на спонсорство и благотворительность, реализация социально значимых проектов и другие.

Необходимо отметить, что отчетность по данным индикаторам является обязательной и предприятиям необходимо отчитываться за любые отклонения от ожиданий со стороны государства. Государство может также использовать независимые механизмы анализа соблюдения прав человека. Например, в Чили существует должность государственного аудитора для проверки выполнения предприятием целей в области обеспечения защиты прав человека. В Швеции в каждой государственной компании создается инвестиционная группа, в состав которой входят специалисты по вопросам устойчивого предпринимательства. Основная функция данной инвестиционной группы состоит в анализе рынка и деловой практике государственных предприятий (в том числе в правозащитной области).

Кроме того, государствам нужно осуществлять тщательную работу по организации и проведению просветительских мероприятий для руководителей государственных предприятий. Государства должны поощрять меры по повышению осведомленности и подготовке руководства и управленческих кадров предприятий по международным стандартам в сфере прав человека и их взаимосвязи с бизнесом. Государствам также следует поощрять обмен опытом между компаниями по вопросам передовой практики и существующих проблем, связанных с соблюдением прав человека. Так, например, в своем Национальном плане действий в области предпринимательской деятельности и прав человека шведское правительство предусматривает проведение серии рабочих семинаров в целях повышения осведомленности государственных предприятий о Руководящих принципах, принципе должной заботы о правах человека и механизмах правовой защиты [1]. В Бразилии же на государственном уровне были проведены ряд инициатив по повышению осведомленности руководителей 25-ти наиболее крупных государственных предприятий в сфере ответственного ведения бизнеса и прав человека [8; 9].

Заключение. Таким образом, государственные предприятия являются особыми субъектами предпринимательской деятельности и требуют принятия дополнительных мер со стороны госу-

дарства по обеспечению ими защиты прав человека. Принятие дополнительных мер необходимо в связи со спецификой организационно-правовой формы государственных предприятий. В первую очередь, это их непосредственная зависимость от государства, которая может выражаться как в тотальном контроле, так и наоборот – в чрезмерных предпочтениях. Это связано также с основным вопросом о том, каким образом государство должно вести себя в роли владельца компаний и каким образом такая форма собственности согласуется с международными обязательствами в области прав человека. Государствам, безусловно, необходимо дать государственным предприятиям максимально возможную независимость в ходе осуществления ими предпринимательской деятельности. Однако наряду с этим следует разработать четкий механизм контроля за обеспечением защиты прав человека такими предприятиями.

Данный механизм должен включать в себя три основных компонента: публичное заявление государства о его ожиданиях от государственных предприятий по соблюдению прав человека, создание определенной модели подотчетности и эффективного управления государственными предприятиями и проведение на постоянной основе просветительских мероприятий, направленных на предупреждение нарушения прав человека и развитие корпоративной культуры на государственных предприятиях. Мировое сообщество призывает государства опираться на рамки корпоративного управления в целях обеспечения соблюдения их предприятиями прав человека, так как именно корпоративное управление является наиболее эффективным методом реализации принципов и норм ответственной деловой практики.

Литература

1. Демонстрировать лидерство – государства, государственные предприятия и права человека [Электронный ресурс]: доклад Рабочей группы по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях Совету по правам человека ООН A/HRC/32/45 // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/091/73/PDF/G1609173.pdf?OpenElement>. – Дата доступа: 16.04.2020.
2. Об экономической несостоятельности (банкротстве): Закон Респ. Беларусь от 13.07.2012 № 415-3 (ред. от 24.10.2016) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
3. Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием [Электронный ресурс]: одобр. резолюцией Совета ОЭСР // Организация экономического сотрудничества и развития. – Режим доступа: http://ars.atom.gov.ua/ars/wp-content/uploads/2017/08/rukovodyaschie_principy_oesr.pdf. – Дата доступа: 16.04.2020.
4. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека [Электронный ресурс]:

- одобр. резолюцией 17/4 Совета по правам человека от 16 июня 2011 года // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_RU.pdf. – Дата доступа: 16.04.2020.
5. Вопросы существа, возникающие в ходе осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах [Электронный ресурс]: Замечание общего порядка № 14 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам ООН // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: <https://www.refworld.org.ru/docid/47ebcc3c2.html>. – Дата доступа: 16.04.2020.
 6. Бутрим, А. Бизнес и права человека: практ. пособие / А. Бутрим, А. Гвоздицких. – М.: Агентство социальной информации, 2009. – 160 с.
 7. Ребицкая, Е.В. Проблема защиты прав человека в белорусском бизнесе / Е.В. Ребицкая // Магистерский вестник: сб. науч. работ магистрантов и аспирантов: в 4 ч. – Минск: ИВЦ Минфина, 2019. – Ч. 3. – С. 126–130.
 8. National Action Plans on Business and Human Right [Electronic resource]. – Sweden Republic, 2015. – Mode of access: <https://www.government.se/contentassets/822dc47952124734b60daf1865e39343/action-plan-for-business-and-human-rights.pdf>. – Date of access: 10.04.2020.
 9. National Action Plans on Business and Human Right [Electronic resource]. – Chile, 2017. – Mode of access: <https://www.ohchr.org/RU/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>. – Date of access: 10.04.2020.

Поступила в редакцию 13.07.2020
