

Экстерриториальные обязательства государств применительно к деятельности транснациональных корпораций

А.Х. Абашидзе,
д.ю.н., профессор,
Заслуженный юрист РФ,
Заведующий кафедрой международного права
Юридического института РУДН,
член Комитета ООН по экономическим,
социальным и культурным правам

Среди запланированных вопросов для обсуждения на этой видеоконференции значатся вызовы и стандарты деятельности по наиболее актуальным аспектам прав человека с фокусом на экономических, социальных и культурных правах, уязвимых группах, цепочках поставок и др.

Разрешите коснуться этих аспектов в контексте актуального и вместе с тем сложного вопроса теории международного права в целом и международной правозащитной практики, в частности, – экстерриториальные обязательства государств по защите экономических, социальных и культурных прав в деятельности транснациональных корпораций.

Исходя из того, что на универсальном уровне экономические, социальные и культурные права закреплены во Всеобщей декларации прав человека, а также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (далее – МПЭСКП), в котором на данный момент участвует 172 государства-члена ООН, а международный контроль за выполнением обязательств по этому Пакту осуществляется Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам (далее – КЭСКП), членом которого я являюсь с 2010 г., я в основном буду говорить о позиции КЭСКП по экстерриториальным обязательствам государств-участников по МПЭСКП в контексте деятельности транснациональных корпораций и защиты экономических, социальных и культурных прав в условиях нарушения этих прав в результате деятельности транснациональных корпораций на территории другого государства.

КЭСКП не раз обращал внимание государств-участников Пакта на их экстерриториальные обязательства по Пакту (например, Австралии, Норвегии, ФРГ), отразив соответствующие рекомендации в заключительных замечаниях по периодическим докладом этих государств.

КЭСКП также касался вопроса о конкретных экстерриториальных обязательствах государств-участников в отношении предпринимательской деятельности в своих замечаниях общего порядка о праве на воду, праве на труд, праве на социальное обеспечение и праве на справедливые и благоприятные условия труда.

В концентрированном виде КЭСКП отразил свое мнение по экстерриториальным обязательствам государств-участников по МПЭСКП в своем Заявлении 2011 г. об обязательствах государств-участников в отношении корпоративного сектора и экономических, социальных и культурных прав (E/C.12/2011/1). КЭСКП подтвердил, что обязательства государств-участников в соответствии с Пактом не ограничиваются границами их территории. Согласно мнению КЭСКП, государства-участники обязаны принимать необходимые меры по предупреждению нарушения прав человека за рубежом со стороны корпораций, домицилированных на их территории и/или находящихся под их юрисдикцией (независимо от того, инкорпорированы 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 Пактом.

В 2017 г. КЭСКП принял Замечание общего порядка (№24) об обязательствах государств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности (E/C.12/GC/24). Раздел С Замечания общего порядка

полностью посвящен экстерриториальным обязательствам. В начале этого раздела говорится о том, что последние три десятилетия свидетельствуют о значительном увеличении масштабов деятельности транснациональных корпораций, росте инвестиций и торговых потоков между странами, а также о возникновении глобальных систем поставок. В крупных проектах в области развития все чаще задействуются частные инвестиции, нередко в форме государственно-частных партнерств между государственными структурами и частными иностранными инвесторами.

По убеждению КЭСКО, «экстерриториальные обязательства государств по Пакту вытекают из того, что обязательства, налагаемые Пактом, сформулированы без каких-либо территориальных или юрисдикционных ограничений».

Согласно мнению КЭСКО, экстерриториальные обязательства возникают в тех случаях, когда то или иное государство-участник Пакта может влиять на ситуации, имеющие место за пределами его территории, с учетом ограничений, налагаемых международным правом «путем осуществления контроля за деятельностью корпораций, домицилированных на его территории и/или находящихся под его юрисдикцией» (пар. 28).

Ссылаясь на пункт 1 ст. 2 МПЭСКО, где говорится о международной помощи и сотрудничестве в целях осуществления экономических, социальных и культурных прав, КЭСКО считает неоправданной пассивность государства-участника Пакта в ситуации, когда корпорация, домицилированная на его территории и/или находящаяся под его юрисдикцией, и, следовательно, под его контролем или руководством, наносит ущерб правам других лиц в других государствах или когда поведение такой корпорации может привести к нанесению прогнозируемого ущерба.

КЭСКО применил принятый в правозащитной системе ООН подход о ключевых элементах обязательства государств по основным международным договорам по правам человека, включая МПЭСКО: экстерриториальное обязательство уважать; экстерриториальное обязательство защищать; экстерриториальное обязательство осуществлять.

Экстерриториальное обязательство защищать, по мнению КЭСКО, требует от государств-участников принимать меры для предупреждения и устранения последствий нарушений закрепленных в МПЭСКО прав, совершенных за пределами их территории в результате деятельности коммерческих предприятий, в отношении которых эти государства могут осуществлять контроль, особенно в тех случаях, когда средства правовой защиты, имеющиеся в распоряжении жертв в судах государств, на чьей территории был причинен вред, являются недоступными или неэффективными. Например, государство-участник, обладая документально обоснованной информацией о рисках, характерных для добывающей промышленности, обязано проявлять должную осмотрительность при подготовке проектов добычи полезных ископаемых и разработки нефтяных месторождений с целью предотвращения нарушений экономических и социальных прав тех, кто трудится в соответствующих объектах.

Экстерриториальное обязательство уважать, по мнению КЭСКО, означает, что государства-участники Пакта должны принимать меры к тому, чтобы не препятствовать другому государству выполнять его обязательства по Пакту. Это обязательство имеет большое значение, например, при заключении инвестиционных соглашений.

В соответствии с экстерриториальным обязательством осуществлять, по мнению КЭСКО, государству-участнику надлежит призывать транснациональные корпорации, на территории которых они осуществляют свою деятельность, соблюдать права, закрепленные в МПЭСКО. В этом контексте у государства имеются более действенные средства воздействия через, например, активную борьбу с уклонением от уплаты налогов.

Аспекты, связанные с выполнением экстерриториальных обязательств государствами-участниками МПЭСКО чрезвычайно актуальны в условиях всеобщей борьбы с последствиями пандемии COVID-19. 17 апреля 2020 г. КЭСКО принял Заявление о пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) и экономических, социальных и культурных правах (E/C.12/2020/1).

В разделе «рекомендации» этого документа, в пункте 20 говорится, что государства-участники несут экстерриториальные обязательства, связанные с глобальными усилиями по борьбе с COVID-19. По мнению КЭСКОП, развитым государствам следует избегать принятия таких решений, как введение ограничений на экспорт медицинского оборудования, что приводит к затруднению доступа к жизненно важному оборудованию для беднейших жертв пандемии в мире. Государствам-участникам Пакта следует обеспечить, чтобы односторонние меры не препятствовали потоку необходимых и основных товаров, особенно основных продуктов питания и медицинского оборудования. Любые ограничения, вводимые с целью обеспечить поставки внутри страны, должны быть соразмерными и учитывать неотложные потребности других стран.

В пункте 22 Заявления подчеркнуто важное положение: «Односторонние санкции экономического и финансового характера ослабляют системы здравоохранения и могут подорвать усилия по борьбе с COVID-19, особенно в контексте закупок медицинского оборудования и материалов. Такие санкции должны быть отменены, с тем чтобы позволить пострадавшим странам получить доступ к ресурсам, необходимым им для эффективной борьбы с пандемией COVID-19».

В начале декабря 2020 г. КЭСКОП принял Специальное заявление о всеобщем и равноправном доступе к вакцинам против COVID-19. В нем говорится о том, что многие вакцины создаются и будут созданы частными корпорациями (крупными частными фармацевтическими компаниями, которые подпадают под режим охраны интеллектуальной собственности). Эти фармацевтические компании ждут, прежде всего, того, чтобы их затраты по инвестициям были компенсированы, и впоследствии они получили прибыль.

Комитет напоминает, что интеллектуальная собственность не является правом человека, она является социальным продуктом, обладающим социальной функцией. Следовательно, государства-участники обязаны предотвратить, чтобы режимы интеллектуальной собственности и патента не подрывали пользование экономических, социальных и культурных прав человека, например, путем превращения жизненно необходимых продуктов, например, вакцин или медикаментов в недопустимые для развивающихся государств или маргинализированных сообществ из-за высокой цены.

По Дохинской декларации ВОЗ «Соглашение по ТРИПС (Соглашение по торговым аспектам прав на интеллектуальную собственность) и общественное здравоохранение» 2001 г.¹ режим интеллектуальной собственности должен пониматься и применяться как обязательство государств «защитить общественное здравоохранение». Следовательно, государства-участники должны гибко подходить к вопросу применения ТРИПС со стороны бизнес-структур и учитывать это в процессе обязательного лицензирования бизнес-структур для обеспечения всеобщего доступа к вакцинам. Вместе с тем следует осознать, что такая гибкость не обеспечит все жизненно важные сферы развивающихся странах во время пандемии. Поэтому в качестве дополнительных мер, как об этом заявили ЮАР и группа специальных процедур СПЧ ООН, необходимо взвесить некоторые положения ТРИПС в контексте глобального кризиса в здравоохранении.

МПЭСКОП порождает обязательство и для фармацевтических компаний, как минимум, уважать Пакт. Следовательно, бизнес-структуры должны воздержаться от применения режима интеллектуальной собственности в полном объеме, чтобы это не привело к нарушению прав человека, включая право каждого человека на доступ к безопасным и эффективным вакцинам от COVID-19 и обязательство государств гарантировать максимально возможным образом всеобщий равноправный доступ к вакцинам от COVID-19.

¹ Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health / WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/W/2, 14 November 2001. <https://www.who.int/medicines/areas/policy/tripshealth.pdf?ua=1>