



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
14 August 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят восьмая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

Права коренных народов: права коренных народов

Права коренных народов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов Джеймса Анайи в соответствии с резолюцией [21/24](#) Совета по правам человека.

* A/68/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов

Резюме

Настоящий доклад является окончательным докладом, представляемым Генеральной Ассамблее нынешним Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов Джеймсом Анайей. В первой части доклада Специальный докладчик уделяет внимание деятельности, проделанной им с начала осуществления своего мандата, сообщая о методах работы и извлеченных уроках, а также как о позитивных моментах, так и проблемах в его работе. Далее в докладе, опираясь на накопленный им за последние годы опыт, Специальный докладчик рассматривает факторы, которые ослабляют приверженность Декларации о правах коренных народов и деятельность государств и других действующих лиц по претворению ее в жизнь. Цель этого обсуждения состоит в продвижении идей, которые помогут преодолеть эти оказывающие негативное влияние факторы и принять конкретные имплементационные меры.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов во исполнение резолюции 21/24 Совета по правам человека. Он является окончательным докладом, представляемым Ассамблее нынешним Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов Джеймсом Анаией ввиду истечения срока действия его мандата 30 апреля 2014 года.

2. В свете вышесказанного Специальный докладчик в первой части доклада уделяет внимание деятельности, проделанной им с начала осуществления его мандата, с указанием методов работы и извлеченных уроков, а также как позитивных моментов, так и проблем в его работе. Он надеется, что этот доклад, помимо изложения обновленной информации о его деятельности, послужит подспорьем для следующего Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов, когда тот приступит к выполнению своих функций, а также для других мандатариев специальных процедур Совета по правам человека в их раздумьях над своими собственными методами работы.

3. Специальному докладчику конкретно поручено популяризировать Декларацию о правах коренных народов, и в связи с этим он считает Декларацию основной нормативной базой для осуществления своей деятельности во всех ее аспектах. В дальнейшей части своего доклада, опираясь на накопленный им за последние годы опыт, Специальный докладчик рассматривает факторы, ослабляющие приверженность государств и других действующих лиц делу претворения в жизнь Декларации и их деятельность по ее осуществлению. Цель настоящего обсуждения состоит в продвижении идей, которые помогут преодолеть эти негативно влияющие факторы и принять конкретные имплементационные меры.

4. Специальный докладчик не смог бы выполнять работу, о которой идет речь в настоящем докладе, без поддержки широкого круга лиц и организаций. Он хотел бы выразить свою благодарность Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) за его поддержку, которая оказывалась ему в ходе осуществления его мандата в течение многих лет. Он также хотел бы поблагодарить сотрудников, консультантов, исследователей, студентов, участвовавших в проекте по оказанию поддержки Специальному докладчику по вопросу о правах коренных народов в Аризонском университете за оказанную ими помощь в его работе во всех аспектах и Правовому колледжу Аризонского университета за проявленную им гибкость и содействие в его работе в качестве Специального докладчика. И наконец, он хотел бы поблагодарить многочисленных представителей коренных народов, государства, ученых и других экспертов, которые сотрудничали с ним в осуществлении его мандата на протяжении прошедших лет на благо улучшения положения в области прав коренных народов во всем мире.

II. Деятельность во исполнение мандата

A. Сферы деятельности

5. С первых лет осуществления своего мандата Специальный докладчик уделял значительное внимание совершенствованию методов своей работы в рамках мандата, порученного ему Советом по правам человека. Он пытался выработать такие методы работы, которые были бы ориентированы на формирование конструктивного диалога с правительствами, коренными народами, неправительственными организациями, соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций и другими, с тем чтобы разрешать сложные вопросы и ситуации и развивать уже достигнутые успехи. Он надеется, что работа в рамках мандата в будущем может быть в большей степени сосредоточена на деятельности, выходящей за рамки реагирования на заявления о предполагаемых нарушениях прав человека, и переходе к оказанию помощи по содействию коренным народам и государствам в разработке конкретных предложений и программ действий в целях улучшения положения в области прав коренных народов.

6. Специальный докладчик кратко останавливается на деятельности, которая подпадает под четыре взаимосвязанные сферы: поощрение наилучшей практики; страновые доклады; случаи предполагаемых нарушений прав человека; и тематические исследования. Наряду с освещением своей деятельности Специальный докладчик комментирует свои достижения и трудности, с которыми он сталкивался в этих сферах работы, и указывает нерешенные вопросы, касающиеся методов работы и заслуживающие дальнейшего внимания.

1. Поощрение наилучшей практики на национальном и международном уровнях

7. В своей резолюции 15/14 Совет по правам человека дал Специальному докладчику конкретное поручение изучать пути и средства преодоления существующих препятствий для полной и эффективной защиты прав коренных народов и выявлять и поощрять наилучшую практику и обмениваться ею. В этой связи он в течение срока действия своего мандата занимался осуществлением целого ряда мероприятий, нацеленных на продвижение правовых, административных и программных реформ на международном и национальном уровнях в соответствии с Декларацией о правах коренных народов, а также другими международно-правовыми документами, касающимися прав человека коренных народов.

8. Многие из этих мероприятий проводились в увязке с работой в других сферах деятельности, т.е. по разработке страновых докладов, проведению тематических исследований или в порядке реагирования на случаи предполагаемых нарушений прав человека. Эти другие сферы деятельности являются стандартными для мандатариев специальных процедур Совета по правам человека, которым оказывает регулярную поддержку Секретариат. Вместе с тем многие мероприятия, осуществлением которых занимался Специальный докладчик в целях поощрения наилучшей практики, выходили за рамки обычных сфер деятельности и зачастую осуществлялись в ответ на конкретные просьбы правительств, коренных народов и учреждений Организации Объединенных Наций.

По этой причине работа Специального докладчика по поощрению наилучшей практики требовала умения находить решения и нестандартные подходы.

9. Центральное место в деятельности Специального докладчика по поощрению наилучшей практики на национальном уровне занимала его информационно-пропагандистская работа по укреплению приверженности Декларации о правах коренных народов и содействию ее применению на практике. В течение первого срока действия его мандата Специальный докладчик сосредоточил внимание на поощрении принятия Декларации теми государствами, которые не голосовали за ее принятие Генеральной Ассамблеей в сентябре 2007 года. Он приветствовал изменение позиций четырьмя государствами, которые подали голоса против принятия Декларации, а именно Австралией, Канадой, Новой Зеландией и Соединенными Штатами Америки. После того, как они выразили поддержку Декларации, Специальный докладчик посетил Австралию (A/HRC/15/37/Add.4), Новую Зеландию (A/HRC/15/37/Add.9) и Соединенные Штаты Америки (A/HRC/21/47/Add.1). Специальный докладчик также выразил свою признательность за объявление поддержки Декларации Колумбией и Самоа, двумя государствами, которые воздержались при голосовании в 2007 году.

10. Кроме того, в течение обоих сроков действия своего мандата Специальный докладчик откликался на просьбы государственных должностных лиц и представителей коренных народов об оказании помощи в деятельности по проведению конституционных и законодательных реформ, нацеленных на приведение национальных нормативных основ в соответствие с применимыми международными стандартами, касающимися прав коренных народов. В 2008 году Специальный докладчик оказал техническую помощь Учредительному собранию Эквадора в связи с процессом пересмотра конституции, благодаря чему была выработана одна из самых прогрессивных конституций в мире в части прав коренных народов (A/HRC/9/9/Add.1, приложение 1). В порядке последующей деятельности в 2010 году Специальный докладчик посетил Эквадор и выпустил доклад, озаглавленный «Замечания, касающиеся достижений и проблем в осуществлении гарантий прав коренных народов, закрепленных в Политической конституции Эквадора» (A/HRC/15/37/Add.7).

11. Значительное число просьб об оказании помощи, с которыми правительства обращались к Специальному докладчику, в основном касались вопросов относительно обязанности государств консультироваться с коренными народами и соответствующего принципа свободного, предварительного и осознанного согласия. В ответ Специальный докладчик в нескольких случаях представил замечания и рекомендации, в том числе для Чили в 2009 году в связи с проводившейся правительством этой страны конституционной реформой (A/HRC/12/34/Add.6, добавление А) и в 2012 году в связи с выработанным правительством проектом положений, регулирующих консультации и участие представителей коренных народов; для Колумбии в 2010 году в отношении разработки закона или регулирующего положения относительно обязанности консультироваться с коренными народами и общинами афроколумбийцев по затрагивающим их интересы вопросам; для Гватемалы в 2011 году в отношении инициативы правительства по регулированию процедуры консультаций с коренными народами; для Перу в 2011 и 2012 годах в отношении разработки закона и соответствующих правил, касающихся консультаций с коренными народами; и для Бразилии в 2012 году в отношении разработки механизмов кон-

сультаций с коренными народами и уточнений практических аспектов применения принципа свободного, предварительного и осознанного согласия.

12. Специальный докладчик также оказывал правительствам техническую помощь при разработке законов и политики по другим вопросам. К примеру, он участвовал в работе по поощрению наилучшей практики, касающейся доступа коренных народов к правосудию и координации функций государственной системы правосудия и системы правосудия, принятой у коренных народов. В июне 2010 года Специальный докладчик представил замечания правительству Эквадора в связи с его усилиями по разработке закона в этой связи, а в апреле 2013 года он представил развернутые замечания относительно предназначенного для отправляющих правосудие лиц протокола, разработанного Верховным судом Мексики и касающегося прав принадлежащих к коренному населению отдельных лиц и коренных народов. Кроме того, по просьбе правительства Суринама и представителей коренных народов и племен этой страны в 2011 году Специальный докладчик посетил Суринам для дачи консультаций по вопросам разработки законодательства в защиту земельных прав коренных народов и племен (A/HRC/18/35/Add.7).

13. В дополнение к своей работе по поощрению наилучшей практики на национальном уровне Специальный докладчик прилагал значительные усилия по продвижению решений, программных реформ и инициатив международных действующих лиц. В основном эти усилия были сосредоточены на оказании содействия программам и специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций по приведению программ и политики в соответствие с международными стандартами, касающимися коренных народов.

14. В своей работе по согласованию международных программ с международными стандартами Специальный докладчик сотрудничал с Программой развития Организации Объединенных Наций; Группой Всемирного банка, включая Международную финансовую корпорацию; Всемирную организацию интеллектуальной собственности; Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО); Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций; глобальный договор Организации Объединенных Наций; и УВКПЧ. Помимо этого, в своем последнем докладе Генеральной Ассамблеи (A/67/301) Специальный докладчик представил замечания относительно необходимости привести весь широчайший круг разнообразной деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций, затрагивающей коренные народы, в соответствие с имеющими к этому отношению международными стандартами. Среди конкретных процессов и программ Организации Объединенных Наций в том докладе рассматривались те, которые связаны с вышеупомянутыми организациями, а также Конвенцией о биологическом разнообразии; Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата; Конференцией Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию; и программами Организации Объединенных Наций и Всемирного банка, нацеленными на сокращение выбросов в результате обезлесения и деградации лесов.

15. Специальный представитель также стремился повысить степень информированности о правах коренных народов и популяризировать эти права посредством своего участия в семинарах и других мероприятиях. С того времени, как он приступил к выполнению своего мандата в 2008 году, он принял участие

в 41 конференции и семинаре в 19 различных странах по разнообразным вопросам, связанным с положением коренных народов. С информацией об этих мероприятиях, а также с текстами заявлений Специального докладчика можно ознакомиться на веб-сайте проекта по оказанию поддержки Специальному докладчику по вопросу о коренных народах в Аризонском университете (www.unsr.jamesanaya.org).

16. Поощрение наилучшей практики и оказание технической помощи являются ключевыми сферами, в рамках которых Специальный докладчик имел возможность убедиться в позитивных результатах своей работы, выразившихся в принятии многих его рекомендаций в ходе правовых и политических реформ, проведенных на международном и национальном уровнях. В будущем он хотел бы, чтобы дополнительное внимание уделялось оказанию технической помощи непосредственно самим коренным народам, в том числе для укрепления их переговорного потенциала и повышения их способности проводить в жизнь свои собственные инициативы в поддержку своих прав. Государствам, Организации Объединенных Наций и донорским учреждениям следует оказывать поддержку коренным народам в этой связи.

2. Страновые доклады

17. Представление докладов о положении в области соблюдения прав человека коренных народов в конкретных странах является одним из главных инструментов в распоряжении Специального докладчика для претворения в жизнь различных компонентов его мандата, применительно к которому существуют достаточно разработанная методология и набор ожидаемых результатов, которые в целом одинаковы для мандатариев всех специальных процедур Совета по правам человека. Эти доклады включают в себя выводы и рекомендации, нацеленные на закрепление наилучшей практики, выявление проблемных сфер и улучшение положения в области прав человека коренных народов в контексте той или иной конкретной страны.

18. При работе над докладами Специальный докладчик посещает страну, в отношении которой подготавливается доклад, в том числе столицу и конкретные районы или общины, представляющие интерес. Он взаимодействует с представителями правительства, коренных народов и другими действующими лицами, включая представителей гражданского общества, и, если таковая имеется, страновой группой Организации Объединенных Наций. Посещение стран дает хорошую возможность привлечь внимание к озабоченностям коренных народов в той или иной конкретной стране, в том числе благодаря взаимодействию со средствами массовой информации. В этой связи в порядке обычной практики посещения стран мандатариями специальных процедур в конце каждого посещения Специальный докладчик проводит пресс-конференцию, на которой он делится своими первоначальными наблюдениями и выводами. Во время своего посещения Аргентины Специального докладчика сопровождала съемочная группа, которая выпустила информационный видеofilm, посвященный его визиту, что он считает удачной практикой, которую можно было бы развивать и в дальнейшем в целях повышения степени осведомленности о деятельности мандатариев.

19. Посещения стран совершаются лишь с согласия и при сотрудничестве соответствующего правительства, хотя Специальный докладчик также выработал

методы представления докладов о положении в странах без проведения визитов на места и в отсутствие сотрудничества со стороны некоторых правительств в данных вопросах, как об этом говорится ниже. К сожалению, он наблюдал, что даже при наличии открытых приглашений, направленных некоторыми странами мандатариям специальных процедур, эти страны не реагировали на просьбы о посещении или неприемлемо задерживали их при согласовании сроков. Специальный докладчик полагает, что Совету по правам человека следует выработать способ обеспечения того, чтобы государства действовали добросовестно в соответствии со своими открытыми приглашениями, направленными мандатариям специальных процедур. Он также надеется, что Совет по правам человека, УВКПЧ и мандатарии специальных процедур разработают методологию рассмотрения положения в области прав человека в странах, которые не откликаются позитивно на просьбы о посещении.

20. За весь срок осуществления своего мандата Специальный докладчик до настоящего времени побывал и выпустил доклады относительно положения коренных народов в Бразилии ([A/HRC/12/34/Add.2](#)); Непале ([A/HRC/12/34/Add.3](#)); Ботсване ([A/HRC/15/37/Add.2](#)); Чили ([A/HRC/12/34/Add.6](#)); Колумбии ([A/HRC/15/37/Add.3](#)); Австралии ([A/HRC/15/37/Add.4](#)); Российской Федерации ([A/HRC/15/37/Add.5](#)); районе Сапми (традиционная территория проживания сами) в Норвегии, Швеции и Финляндии ([A/HRC/18/35/Add.2](#)); Новой Зеландии ([A/HRC/18/35/Add.4](#)); Республике Конго ([A/HRC/18/35/Add.5](#)); Новой Каледонии (Франция) ([A/HRC/18/35/Add.6](#)); Аргентине ([A/HRC/21/47/Add.2](#)); Соединенных Штатах Америки ([A/HRC/21/47/Add.1](#)); Сальвадоре ([A/HRC/21/41/Add.2](#)); и Намибии ([A/HRC/24/41/Add.1](#)). В июле 2013 году Специальный докладчик посетил Панаму и в настоящее время работает над своим докладом об условиях жизни коренных народов в этой стране. До конца 2013 года Специальный докладчик посетит Канаду и Перу и надеется посетить одну или две страны до истечения срока действия его мандата в апреле 2014 года. Эти посещения и доклады для рассмотрения общего положения в области прав человека коренных народов в рассматриваемых странах дополняют собой посещения и доклады Специального докладчика для рассмотрения конкретных случаев предполагаемого нарушения прав человека в соответствии с процедурой представления сообщений (см. пункт 33 ниже).

21. Специальный докладчик отмечает, что в его докладах, посвященных Чили, Колумбии и Новой Зеландии, ставилась цель дать оценку прогрессу, достигнутому в этих странах в деле осуществления рекомендаций, вынесенных его предшественником в ранее представленных докладах. Его предстоящее посещение Канады и соответствующий доклад будут также частью последующей деятельности в связи с визитом, совершенным бывшим Специальным докладчиком. После каждого своего первоначального странового доклада или странового доклада, подготовленного в порядке последующей деятельности, Специальный докладчик направлял дополнительные письма в соответствии с процедурой представления сообщений в отношении конкретных, вызывающих обеспокоенность вопросов, рассматривавшихся в его докладах.

22. Доклад Специального докладчика, посвященный положению народа сами, который был выпущен после его посещения района Сапми, традиционной территории проживания народа сами, включающей часть Норвегии, Швеции и Финляндии, отличается от стандартных выпускаемых мандатариями специаль-

ных процедур страновых докладов, посвященных какой-то одной стране. Учитывая тот факт, что народ сами проживает на территории, пересекающей международные границы этих трех стран, Специальный докладчик выпустил сводный доклад о положении народа этого народа сами, в котором рассматривается положение в области прав человека этого народа в каждой из этих стран. Он считает, что в таком ключе можно было бы представлять больше докладов, поскольку в большинстве случаев коренные народы проживают на территории, выходящей за пределы одной страны, и сталкиваются с трансграничными проблемами. Вместе с тем осложняющим фактором является получение согласия на посещение от более чем одного государства.

23. Кроме того, учитывая, что лишь одна страна в Азии, а именно Непал, положительно отреагировала на просьбы Специального докладчика о посещении, и в свете большого числа сообщений, которое он получил из этого региона в отношении озабоченностей, связанных с правами человека, Специальный докладчик в марте 2013 года провел двухдневные консультации в Куала-Лумпуре, в ходе которых он совещался с представителями коренных народов из Камбоджи, Индии, Индонезии, Непала, Филиппин, Вьетнама, Бангладеш, Японии, Малайзии, Таиланда и Мьянмы. В докладе Специального докладчика, посвященном этим консультациям (A/HRC/24/41/Add.3), дается общий обзор основных поднятых на этих консультациях вопросов и содержится целый ряд всеобъемлющих выводов и рекомендаций, сделанных на основе полученной информации.

24. В соответствии с положениями своего мандата Специальный докладчик направляет свои сообщения напрямую правительствам соответствующих стран в Азии относительно многих проблем, поднятых в ходе консультаций, и испрашивает их мнения по этим проблемам. Он намеревается выпустить соответствующие выводы и рекомендации, отмечая положительные изменения и нерешенные проблемы. Эти сообщения и любые ответы на них будут обнародованы и представлены Совету по правам человека в 2014 году. И все же в будущем следует уделять дополнительное внимание положению коренных народов в Азиатском регионе. Специальный докладчик надеется, что правительства стран Азии продемонстрируют большую открытость взаимодействию по вопросам, касающимся коренных народов, и будут шире сотрудничать в осуществлении задач, поставленных в рамках мандата Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов.

25. Хотя страновые доклады предназначены для повышения степени осведомленности относительно озабоченностей коренных народов в области прав человека в конкретных странах и дачи рекомендаций о том, как устранить эти озабоченности, существует необходимость в расширении усилий по популяризации и распространению докладов среди соответствующих заинтересованных сторон и разработке стратегий для использования содержащихся в докладе рекомендаций с целью изменить ситуацию. В этой связи Специальный докладчик подчас прибегал к практике представления своих выводов — лично или посредством видеоконференций — аудитории лиц, действующих на страновом уровне, давая им возможность ознакомиться с докладами и напрямую задать ему связанные с этими докладами вопросы, как он это делал в случае нескольких страновых докладов. Важную роль в оказании поддержки организации некоторых из этих презентаций играли страновые группы Организации Объединенных Наций. Специальный докладчик также отмечает в качестве положи-

тельной практики формирование рабочей группы правительством Норвегии в сотрудничестве с лидерами народа сами для рассмотрения способов осуществления рекомендаций, вынесенных в докладе, посвященном условиям жизни народа сами. Вместе с тем гораздо больше можно было бы сделать для распространения информации о страновых докладах и их использования, и Специальный докладчик надеется, что УВКПЧ, страновые группы Организации Объединенных Наций, и особенно неправительственные организации, будут и впредь вырабатывать методологию и вкладывать ресурсы для достижения этой цели.

3. Конкретные случаи утверждений о нарушениях прав человека

а) Процедура представления сообщений и последующая деятельность

26. Еще одним главным аспектом, которому уделял внимание Специальный докладчик в своей работе на протяжении всего срока действия его мандата, являлось реагирование на постоянной основе на утверждения о нарушениях прав человека в конкретных случаях. Работа в этом аспекте осуществлялась в соответствии с данным Советом по правам человека в его резолюции 15/14 поручением собирать, запрашивать, получать и обмениваться информацией и сообщениями из всех соответствующих источников, включая правительства, коренные народы и их общины и организации, о предполагаемых нарушениях их прав. Общаясь с правительствами по конкретным случаям, Специальный докладчик главным образом реагирует на информацию, представленную ему коренными народами и их организациями и неправительственными организациями.

27. В целом он действует исходя из развернутой и убедительной информации, свидетельствующей о наличии серьезной ситуации, которая подпадает под круг ведения его мандата и применительно к которой вмешательство имеет разумный шанс принести позитивные результаты либо посредством привлечения требующегося внимания к этой ситуации, либо посредством побуждения властных органов или других действующих лиц принять меры по исправлению положения. В иных случаях Специальный докладчик может принимать меры, когда ситуация служит отражением более масштабной типичной практики нарушений прав человека коренных народов или связана с ней. Специальный докладчик осмотрительно реагировал на утверждения о нарушениях прав человека, поступавшие из широкого круга регионов и стран.

28. В качестве обычного первого шага при принятии мер по тому или иному делу Специальный докладчик направляет соответствующему правительству письмо вместе с просьбой о том, чтобы правительство ответило в течение либо 60 дней, либо в течение 30 дней, если речь идет о срочных случаях, касающихся непосредственных угроз соответствующим коренным народам. Случаи, которыми занимался Специальный докладчик в течение всего срока осуществления своего мандата, свидетельствуют о наличии целого ряда сохраняющихся поныне преград на пути к полному осуществлению коллективных и индивидуальных прав коренных народов.

29. В рамках имеющихся ресурсов Специальный докладчик зачастую предпринимает конкретные последующие шаги в связи со своими письмами, в которых излагаются утверждения или содержатся экстренные призывы. Во многих случаях Специальный докладчик представлял развернутые выводы с анализом поднятых вопросов и конкретные рекомендации соответствующим госу-

дарствам, стремясь вовлечь правительства в конструктивный диалог, ведущий к изысканию решения проблем и формированию эффективной практики.

30. Специальный докладчик стремился проявлять должную избирательность в случаях, которым он посвящал значительные усилия в рамках последующей деятельности, сосредоточивая внимание на ситуациях, которые носят особо проблематичный характер или символизируют собой проблемы, с которыми сталкиваются коренные народы в конкретных странах или во всем мире. Посредством глубокого анализа конкретных ситуаций Специальный докладчик стремился к объединению подходов для решения проблем, носящих аналогичный характер, и разработки соответствующих мер реагирования в свете положений Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и других соответствующих документов.

31. Иногда Специальный докладчик выпускал публичные заявления, касавшиеся тех ситуаций, которые, по его мнению, требуют немедленного и безотлагательного внимания со стороны соответствующих правительств. За время осуществления своего мандата Специальный докладчик выпустил в общей сложности 27 публичных заявлений, из которых 7 были выпущены совместно с одним или несколькими другими мандатариями специальных процедур. Публичные заявления дают хорошую возможность привлечь внимание к особенно тревожным ситуациям, сопряженным с непосредственными угрозами правам коренных народов, и являются одним из важнейших элементов деятельности мандатариев специальных процедур.

32. Специальный докладчик также сформировал практику визитов на места для анализа конкретных случаев. В течение всего срока осуществления своего мандата Специальный докладчик совершил визиты на места для оценки ситуации в общине Чарко-ла-Пава и других общинах, пострадавших при строительстве гидроэлектростанции Чан-75 в Панаме (см. [A/HRC/12/34/Add.5](#)); положения коренных народов в связи с ожесточенными столкновениями в Багуа и Ут-кубамба, Перу ([A/HRC/12/34/Add.8](#)); положения коренных народов, пострадавших в результате эксплуатации шахты «Марлин» в Гватемале ([A/HRC/15/37/Add.8](#) и [A/HRC/18/35/Add.3](#)); последствий осуществления гидроэнергетического проекта «Эль-Дикис» в Коста-Рике ([A/HRC/18/35/Add.8](#)); и процесса разработки законодательства в целях обеспечения прав коренных народов и племен на земли и ресурсы в Суринаме ([A/HRC/18/35/Add.7](#)).

33. По мнению Специального докладчика, оперативное реагирование на ситуации, требующие безотлагательного внимания, включая визиты на места, чтобы помочь разрядить напряженные ситуации или оказать посреднические услуги в ведении диалога, является одним из важнейших аспектов деятельности мандатариев специальных процедур, который следует поощрять. Вместе с тем этот вид деятельности выходит за стандартные рамки методов работы, обычно применяемых мандатариями специальных процедур. Специальному докладчику приходилось изыскивать альтернативное финансирование для проведения этих миссий, что требует усилий, которые, как правило, занимают определенное время. По этой причине существуют проблемы с должным реагированием на случаи, заслуживающие визита на места.

34. Специальный докладчик также направил несколько писем корпорациям, занимающимся деятельностью, обычно добычей полезных ископаемых, в связи с которой возникают утверждения в нарушении прав человека. Следует отме-

тить, что все корпорации, в которые Специальный докладчик направил письма, дали развернутые ответы. Специальный докладчик полагает, что требуется более широкое взаимодействие с предприятиями, и он надеется, что на этом вопросе в будущем будет делаться более значительный акцент.

b) Результаты

35. С начала осуществления мандата в 2008 году Специальный докладчик до настоящего времени направил 125 содержащих утверждения писем и срочных призывов, 55 из которых были направлены совместно с другими мандатариями специальных процедур, и 35 писем в порядке последующей деятельности. Кроме того, он представил развернутые замечания и рекомендации по 22 рассматривавшимся случаям. В общей сложности Специальный докладчик направил 182 сообщения 45 разным государствам. Сообщения в региональной разбивке были направлены: в Южную Америку — 88; в Азию — 36; в Африку — 25; в Северную Америку — 19; в Европу и Россию — 6; на Ближний Восток — 3; и в Океанию — 3.

36. Для того чтобы процедура была эффективной, важнейшее значение, безусловно, имеет сотрудничество со стороны правительств. Специальный докладчик получил в общей сложности 113 ответов на его 182 письма, что составляет показатель ответов, равный 62 процентам. Он выражает благодарность всем государствам, ответившим на направленные сообщения. В этой связи Специальный докладчик напоминает о положениях пункта 2 резолюции 15/14 Совета по правам человека, в котором Совет просил все правительства в полной мере сотрудничать со Специальным докладчиком при выполнении возложенных на него задач и обязанностей, предоставлять всю имеющуюся информацию, запрашиваемую в его/ее сообщениях, и своевременно реагировать на его/ее неотложные призывы. Хотя большинство государств отреагировало на его сообщения, значительное число государств не сделало этого, что имеет явно негативные последствия для эффективности процедуры представления сообщений.

37. Специальный докладчик на ежегодной основе выпускал доклады, содержащие резюме направленных писем, полученных ответов и любых выводов и рекомендаций ([A/HRC/9/9/Add.1](#); [A/HRC/12/34/Add.1](#); [A/HRC/15/37/Add.1](#); [A/HRC/18/35/Add.1](#); [A/HRC/21/47/Add.3](#), [A/HRC/24/41.Add.4](#)). С 2011 года УВКПЧ выпускает на периодической основе доклады, содержащие все письма, направленные всеми мандатариями специальных процедур Совета по правам человека, и полученные ими ответы. В совместные доклады о сообщениях включаются резюме утверждений, о которых сообщается соответствующему государству или иному субъекту. С полными текстами направленных сообщений и полученных ответов в электронном виде можно ознакомиться через ссылки в этих докладах ([A/HRC/23/51](#); [A/HRC/22/67](#); [A/HRC/21/49](#); [A/HRC/20/30](#); [A/HRC/19/44](#); [A/HRC/18/51](#); [A/HRC/24/21](#)).

38. По мнению Специального докладчика, реагирование на конкретные утверждения о нарушениях прав человека является краеугольным камнем деятельности по осуществлению мандата. В отличие от многих иных процедур подачи жалоб на международные или региональные органы по правам человека, процедура сообщений мандатариев специальных процедур позволяет принимать немедленные меры. Использование процедуры сообщений не сопровож-

дается ограничительными требованиями приемлемости, и любое лицо или группа лиц могут подать жалобу Специальному докладчику. Еще одно преимущество состоит в том, что, как отмечалось выше, обращение к соответствующим правительствам и последующая деятельность могут принимать различные формы, а поэтому Специальный докладчик может проявлять значительную гибкость в реагировании на различные доводимые до его сведения случаи. Вместе с тем проблемы, возникающие в связи с процедурой сообщений, включают в себя ограниченность ресурсов для реагирования на большое число просьб о вмешательстве, получаемое Специальным докладчиком на ежедневной основе, и зачастую отсутствие ответной реакции многих правительств на поступающие утверждения и неприятие ими ответных мер в целях недопущения каких бы то ни было нарушений или исправления положения.

4. Тематические исследования

39. В течение всего срока действия его мандата Специальный докладчик стремился выявить общие вопросы, затрагивающие положение коренных народов в глобальном масштабе, и рассмотреть меры, требующиеся для устранения этих озабоченностей. Вместе с тем, принимая во внимание, что в соответствии с пунктом 1(а) резолюции 6/36 Совета по правам человека Экспертному механизму по правам коренных народов поручалось главным образом разрабатывать исследования для Совета по правам человека и консультировать его на основе исследовательской деятельности, Специальный докладчик стремился вести эту тематическую работу таким образом, чтобы она дополняла, но не дублировала исследования Экспертного механизма и опиралась на его уникальный опыт ведения деятельности в других областях.

40. В каждом из своих ежегодных докладов Совету по правам человека Специальный докладчик рассматривал ключевые вопросы, включая: значение Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (A/HRC/9/9); обязанность государств консультироваться с коренными народами и получать их согласие до принятия мер, которые затрагивают их (A/HRC/12/34); ответственность корпораций применительно к правам коренных народов (A/HRC/15/37); и насилие в отношении женщин и девочек из числа коренных народов (A/HRC/21/47).

41. Помимо этого, Специальный докладчик в течение второго срока действия его мандата уделял значительное внимание вопросам о горнодобывающих предприятиях, действующих на территориях коренных народов или вблизи них, посвятив этой теме в полном объеме или отчасти три ежегодных доклада (A/HRC/18/35, A/HRC/21/47 и A/HRC/24/41). Специальный докладчик хотел бы привлечь особое внимание Генеральной Ассамблеи к своему последнему, подготовленному в сентябре 2013 года докладу Совету по правам человека, который знаменует собой кульминационную точку его трехлетнего исследования этого вопроса. В докладе Специальный докладчик подчеркивает, что предпочтительной моделью деятельности по добыче и освоению ресурсов является модель деятельности, осуществляемой в рамках собственных инициатив и предприятий коренных народов; рассматривает вопросы, касающиеся стандартного сценария, при котором государство или предприятие третьей стороны продвигает идею добычи природных ресурсов на территориях коренных народов, в том числе вопросы, касающиеся консультаций и согласия; и наконец, определяет условия для получения и сохранения согласия коренных народов на

деятельность по добыче, в пользу которой выступают государства или предприятия третьей стороны.

42. При подготовке своего доклада о горнодобывающих предприятиях и коренных народах Специальный докладчик направил государствам, коренным народам и предприятиям вопросник для получения их мнений относительно позитивных и негативных аспектов деятельности горнодобывающих предприятий на территориях коренных народов. Он также принял участие в многочисленных встречах для сбора мнений по этому вопросу от коренных народов, правительств и компаний, включая встречи в Австралии, Норвегии, Швеции, Испании, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и Соединенных Штатах Америки. Кроме того, Специальный докладчик организовал форум в Интернете для сбора примеров конкретных проектов по добыче, которые осуществляются на территориях коренных народов или вблизи них, и собрал коллекцию и провел анализ многочисленных исследований конкретных случаев, в том числе содержащих элементы наилучшей практики.

43. В своих докладах Генеральной Ассамблее Специальный докладчик рассматривал тематические вопросы, в том числе о Декларации Организации Объединенных Наций, ее общем характере и содержании и механизме операционализации прав (A/64/338); праве коренных народов на развитие и сохранение культуры и самобытности и праве коренных народов на участие (A/65/264); обязанности государств консультироваться с коренными народами и получать их согласие до принятия мер, затрагивающих их, и корпоративной ответственности в отношении прав человека коренных народов (A/66/288); и необходимости согласования множества различных видов деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций, которые затрагивают коренные народы (A/67/301).

В. Координация с другими органами по правам человека

1. Координация с другими механизмами Организации Объединенных Наций, которым поручено заниматься вопросами коренных народов

44. Мандат Специального докладчика Совета по правам человека, изложенный в пункте 1 резолюции 15/14, предусматривает, что он должен работать в тесном сотрудничестве и координации с другими специальными процедурами и вспомогательными органами Совета, в частности с Экспертным механизмом по правам коренных народов, соответствующими органами Организации Объединенных Наций, договорными органами и региональными правозащитными организациями. С момента учреждения его мандата Специальный докладчик неизменно работал в координации с Постоянным форумом Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов и Экспертным механизмом по правам коренных народов, содействуя поощрению и защите прав коренных народов. Эти три механизма регулярно — не реже одного раза в год — проводили встречи для определения и координации своих мер в связи с задачами и возможностями в области защиты и поощрения прав коренных народов.

45. Одним из основных механизмов координации было участие Специального докладчика в работе очередных сессий Постоянного форума и Экспертного механизма. На ежегодных сессиях Специальный докладчик участвовал в обсуждении вопросов существа. В последнее время Специальный докладчик прини-

мал участие в интерактивных диалогах с участниками заседаний, в ходе которых представители государств, коренных народов и неправительственных организаций и другие стороны имеют возможность задавать вопросы по широкому кругу тем.

46. Кроме того, Специальный докладчик ввел практику проведения во время ежегодных сессий параллельных заседаний с участием представителей коренных народов и их организаций, на которых коренные народы и их организации имеют возможность излагать свои конкретные замечания, касающиеся предполагаемых нарушений прав человека в их странах, непосредственно Специальному докладчику. Эта практика была введена в связи с тем, что на ежегодных совещаниях Постоянного форума и Экспертного механизма представители коренных народов часто обращаются с жалобами по поводу конкретных ситуаций, между тем как ни один из этих двух механизмов не имеет полномочий обращаться по поводу таких жалоб к правительствам соответствующих стран. На каждой ежегодной сессии Специальный докладчик проводит личные встречи, в среднем принимая от 20 до 30 отдельных лиц, при этом он также держит под своим контролем рассмотрение многих обращений, поступающих в соответствии с его процедурой сообщений. Он надеется, что следующий Специальный докладчик сможет продолжить эту практику и что Секретариат в этой связи будет и впредь оказывать ему необходимую поддержку.

47. Другим важнейшим направлением сотрудничества между Специальным докладчиком, Постоянным форумом и Экспертным механизмом была работа, связанная с подготовкой тематических исследований. Специальный докладчик, используя богатый и многосторонний опыт работы на своем посту, представлял свои замечания относительно различных исследований, которые проводят эти структуры. Все три механизма оказывали друг другу помощь в рассмотрении проблемы воздействия деятельности добывающих отраслей промышленности на жизнь коренных народов, стремясь избежать дублирования и обеспечить взаимодополняемость своих усилий.

2. Координация с другими правозащитными механизмами, институтами и процессами Организации Объединенных Наций

48. Специальный докладчик постоянно сотрудничал с другими правозащитными механизмами и институтами Организации Объединенных Наций по различным вопросам, касающимся защиты и поощрения прав человека коренных народов, включая конкретные случаи предполагаемых нарушений таких прав. В частности, Специальный докладчик осуществлял координацию с другими мандатариями специальных процедур Совета по правам человека в связи с их деятельностью по рассмотрению конкретных нарушений, положения в странах и тематических вопросов, представляющих взаимный интерес.

49. Кроме того, Специальный докладчик в некоторых случаях координировал свою деятельность с договорными органами Организации Объединенных Наций по правам человека, особенно с Комитетом по ликвидации расовой дискриминации и Комитетом по правам человека. Такая координация осуществлялась как в контексте проводимого этими органами периодического обзора положения в странах, так и в контексте рассмотрения конкретных дел: с Комитетом по ликвидации расовой дискриминации — в соответствии с его процедурой принятия неотложных мер и раннего предупреждения и с Комитетом по

правам человека — в соответствии с процедурой сообщений, установленной в рамках его первого Дополнительного протокола. Что касается положения в ряде стран или случаев конкретных нарушений, рассматриваемых договорными органами Организации Объединенных Наций, то Специальный докладчик, действуя через Секретариат, имел возможность доводить до этих органов информацию, полученную в результате посещения стран, и представлять им свои замечания и рекомендации.

50. Рекомендации Специального докладчика, касающиеся положения в конкретных странах, также рассматривались в рамках деятельности механизма универсального периодического обзора Совета по правам человека. Действуя в координации с Секретариатом и исходя из своего опыта работы по рассмотрению конкретных случаев нарушений и положения в области прав человека в конкретных странах, Специальный докладчик выделил особо актуальные вопросы применительно к рассматриваемым странам. Его замечания и рекомендации были включены в сборник материалов Организации Объединенных Наций, который был подготовлен УВКПЧ и представлен государствам-членам.

51. В то же время, в целом, в области координации и обмена информацией, в том числе в рамках Секретариата и на уровне экспертов, по-прежнему остаются неиспользованные возможности. Деятельность различных органов по правам человека все еще во многом дублирует друг друга и сопровождается принятием противоречивых рекомендаций. Что касается коренных народов и их представителей, то они, со своей стороны, представляя информацию Специальному докладчику, должны прямо указывать, обращались ли они по тому же вопросу к другому мандатарии специальных процедур, в другой договорный орган Организации Объединенных Наций по правам человека, региональный механизм по правам человека или к другим соответствующим процедурам, так как без этого трудно обеспечить надлежащую координацию деятельности этих механизмов и устранить ненужное дублирование.

52. И наконец, Специальный докладчик принимал участие в подготовке к сессии высокого уровня Генеральной Ассамблеи, получившей название Всемирной конференции по коренным народам, которая будет созвана в сентябре 2014 года. Он, в частности, принял участие в первоначальном подготовительном совещании, которое было посвящено обсуждению вопросов проведения Всемирной конференции и которое состоялось в Копенгагене в январе 2012 года, и — вместе с членами Постоянного форума и Экспертного механизма — во втором совещании в Гватемале в декабре 2012 года. Кроме того, в июне 2013 года Специальный докладчик сделал заявление на посвященном подготовке к Всемирной конференции совещании коренных народов в Алте, Норвегия, на котором был принят проект итогового документа с подробным изложением коллективных пожеланий и предложений представителей коренных народов в адрес Всемирной конференции. Он также принял участие в групповых дискуссиях по тематике Всемирной конференции, приуроченных к ежегодным сессиям Постоянного форума и Экспертного механизма 2013 года, а также в продолжавшейся на протяжении половины дня работе дискуссионной группы, посвященной Всемирной конференции, в ходе двадцать четвертой сессии Совета по правам человека в сентябре 2013 года.

3. Координация с региональными органами по правам человека

53. Кроме того, Специальный докладчик стремился поддерживать диалог с региональными органами по правам человека. С учетом особого значения Американского региона для осуществления мандата Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов, он сосредоточил свои усилия по координации деятельности в этой области на учреждениях межамериканской системы защиты прав человека: Межамериканской комиссии по правам человека и Межамериканском суде по правам человека. При этом основное внимание уделялось координации работы в связи с конкретными нарушениями, находящимися на рассмотрении одновременно Специального докладчика и учреждений межамериканской системы.

54. Специальный докладчик также запрашивал у ряда правительств информацию о выполнении решений, принятых ранее в рамках межамериканской системы. Например, в декабре 2008 года он принимал участие в дискуссии, а затем и в церемонии в Амас-Тингни, Никарагуа, в ходе которой правительство передало местной общине коренного населения долгожданное свидетельство о праве владения ее исконными землями на основании решения Межамериканского суда по правам человека, принятого в 2001 году. Кроме того, как отмечалось выше, в марте 2011 года, Специальный докладчик посетил Суринам для оказания правительству страны технической помощи в разработке законов, содержащих положения о признании и защите прав коренных народов на земельные и другие ресурсы, в контексте решения Межамериканского суда по делу «Народ сарамака против Суринама». Кроме того, в июле 2011 года Специальный докладчик дал показания в качестве свидетеля-эксперта в Межамериканском суде по делу «Коренная народность сараяку (одно из племен, образующих народ кечуа) против Эквадора» по вопросам, касающимся проведения консультаций и принципа свободного, предварительного и осознанного согласия.

55. Что касается координации с другими региональными органами по правам человека, то в апреле 2013 года Специальный докладчик принял участие в совещании по обмену опытом работы по вопросам коренных народов в Банжуле, проведенном Межамериканской комиссией по правам человека, Межправительственной комиссией по правам человека Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Африканской комиссией по правам человека и народов. В ходе этого совещания Специальный докладчик получил возможность рассказать о своей работе в Африке и во всем мире и обменяться с представителями региональных структур информацией, касающейся общих целей и задач. С учетом результатов обсуждения, которое имело место в ходе этой встречи, Специальный докладчик планирует в сентябре 2013 года посетить Кению, где он намерен встретиться с членами Рабочей группы по вопросам коренных народов/общин в Африке Африканской комиссии, чтобы обсудить стратегии осуществления на сегодняшний день главного решения Комиссии в отношении коренных народов — ее решения по делу «Совет благосостояния народа эндоройс против Кении».

56. Специальный докладчик надеется, что в будущем, мандат разработает более четко систематизированную методологию координации с региональными органами по правам человека, а также будет содействовать укреплению сотрудничества с Межправительственной комиссией по правам человека АСЕАН. Как указывалось выше, он призывает коренные народы и их представителей

стратегически осмысливать целесообразность направления сообщений по одному и тому же вопросу Специальному докладчику и региональным органам по правам человека, учитывая потенциальные сравнительные преимущества каждой процедуры и предупреждая ненужное дублирование.

III. Укрепление приверженности Декларации о правах коренных народов и ее осуществление

57. На протяжении всего своего срока полномочий Специальный докладчик в первую очередь исходил из того, что в пункте 1(g) своих резолюций 15/14 и 6/12 Совет по правам человека предлагает ему популяризировать Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и, когда это необходимо, международные договоры, имеющие отношение к продвижению прав коренных народов. Принимая во внимание это указание и учитывая значение Декларации как основополагающего заявления Организации Объединенных Наций по вопросу о правах коренных народов, Специальный докладчик — с тех пор, как в мае 2008 года он принял свои полномочия, — всегда учитывал, что Декларация является главной нормативной основой для его работы, как это явствует из его многочисленных тематических и страновых докладов и сообщений, касающихся предполагаемых нарушений прав человека.

58. Специальный докладчик по-прежнему отмечает, что, несмотря на заявления о приверженности Декларации и значительные позитивные изменения во всем мире, предстоит еще очень много сделать для того, чтобы цели Декларации воплотились в повседневной жизни коренных народов мира. В предыдущих докладах Специальный докладчик представил обстоятельный анализ Декларации и обосновал необходимость сделать конкретные шаги по реализации стандартов в области прав человека, закрепленных в этом документе (A/67/301, пункты 26–32, 82; A/66/288, пункты 62–76; A/65/264, пункты 54–69, 83–88; A/64/338, пункты 37–64, 68–75; и A/HRC/9/9, пункты 18–90). Он по-прежнему опасается того, что широкий разрыв между правами, о которых говорится в Декларации, и их осуществлением на практике будет сохраняться и что это может привести к определенному благодушию и принятию такого положения основными заинтересованными лицами и системой Организации Объединенных Наций. Как он уже подчеркивал это ранее, этого нельзя допустить.

59. Специальный докладчик сознает, что ослабление приверженности Декларации со стороны многих государств и других влиятельных сторон является результатом, помимо неблагоприятных политических и экономических факторов, также некоторых неувязок в отношении статуса и содержания Декларации, а также заявлений в отношении позиции по этим вопросам. В ходе дальнейшего обсуждения Специальный докладчик останавливается на некоторых таких неувязках и заявлениях в надежде на то, что ему удастся помочь преодолению их негативных последствий и, таким образом, сделать шаг по пути укрепления глобальной приверженности Декларации и ее осуществления. Помимо этого, в настоящем докладе также затрагивается вопрос о необходимости повышения степени информированности о Декларации и ее роли как средства примирения и достижения социальной гармонии.

А. Нормативный вес Декларации

60. На протяжении всего срока действия его мандата Специальному докладчику приходилось выслушивать заявления представителей целого ряда правительств, которые безапелляционно говорили о том, что Декларация о правах коренных народов — это не являющийся юридически обязательным или просто декларативный документ, и, тем самым, принижали ее статус и убеждали в допустимости вольной трактовки ее положений. Хотя Специальный докладчик уже рассматривал вопрос о Декларации в своих предыдущих докладах, он, тем не менее, учитывая постоянные ссылки на Декларацию как на документ, не имеющий обязательной силы, хотел бы вновь сделать некоторые замечания по этому вопросу.

61. Специальный докладчик, конечно, признает, что, в соответствии с существующей международно-правовой доктриной, декларации, принятые резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, в отличие от договоров, сами по себе не являются непосредственными источниками права. В то же время просто сказать, что Декларация не является юридически обязательным документом, было бы упрощением, которое может создать неверное представление о ее нормативном весе. В общественном сознании издавна и широко укрепилось представление о том, что нормообразующие резолюции Генеральной Ассамблеи могут иметь и обычно имеют правовые последствия, причем это прежде всего справедливо в отношении так называемых «деклараций», под которыми принято понимать наиболее значительные нормообразующие резолюции.

62. Генеральная Ассамблея имеет давнюю традицию принятия деклараций по различным вопросам прав человека, включая первый международно-правовой документ Организации Объединенных Наций по правам человека — Всеобщую декларацию прав человека, принятую в 1948 году. Эти декларации, как и другие резолюции, были приняты Генеральной Ассамблеей на основании полномочий, предоставленных ей в соответствии со статьей 13(1)(b) Устава Организации Объединенных Наций, делать рекомендации в целях содействия осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

63. Хотя с технической точки зрения Декларация представляет собой резолюцию, это юридически значимый акт, во-первых, поскольку она отражает высокий уровень международного консенсуса в отношении содержания прав коренных народов мира, который по Уставу Организации Объединенных Наций — бесспорно, самому авторитетному юридически обязательному международному договору — налагает на государства общую обязанность уважать и поощрять права человека, в частности согласно статьям 1(2), 1(3), 55 и 56 Устава. Декларация была принята подавляющим большинством голосов государств-членов при поддержке коренных народов мира, причем, как отмечалось ранее, те немногие государства, которые проголосовали против ее принятия, впоследствии пересмотрели свои позиции. Резолюции Генеральной Ассамблеи по правам человека, принятые непосредственно на основании Устава, особенно когда они представляют настолько широкий консенсус, конкретно закрепляют обяза-

тельства государств-членов согласно положениям Устава Организации Объединенных Наций о защите прав человека¹.

64. Во-вторых, согласно заключению Ассоциации международного права, сделанному на основе серьезного обследования международной и внутригосударственной практики в отношении осуществления положений Декларации, которое проводилось комитетом экспертов, некоторые аспекты Декларации, включая основополагающие принципы недискриминации, культурной самобытности, собственности, самоопределения и связанные с ними нормы, сформулированные в этом документе, являются или становятся частью международного обычного права или являются общими принципами международного права². Нормы международного обычного права возникают тогда, когда подавляющее большинство государств (и других субъектов международного права) приходят к общему пониманию содержания нормы и в целом исходят из того, что такая норма должна соблюдаться, а также считают себя связанными обязательствами по ее соблюдению. Вряд ли можно всерьез отрицать, что это во многом характерно, по крайней мере, для некоторых основных положений Декларации, основанных на устоявшихся принципах уважения прав человека, которые, таким образом, отражают нормы международного обычного права.

65. И наконец, Декларация развивает нормы, закрепленные в ряде международных договоров по правам человека, которые были ратифицированы многими государствами и которые имеют для них законную силу. Договоры по правам человека, касающиеся прав коренных народов, включают Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Договорные органы по правам человека, на которые возложены вопросы толкования и применения этих договоров, часто применяют их положения, руководствуясь стандартами, закрепленными в Декларации, а иногда и делают на нее прямые ссылки. Это, в частности, имеет место в отношении положений договоров, подтверждающих принципы недискриминации, культурной самобытности и самоопределения, которые также закреплены в Декларации, где они раскрываются конкретно в контексте коренных народов. Хотя Декларация не всегда предопределяет толкование положений договора, в тех случаях, когда такие положения пересекаются с положениями Декларации, она является важным и авторитетным руководством³.

¹ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford, 7th ed., 2009), p. 15.

² См. International Law Association, 75th conf., resolution. No. 5/2102, para. 2 (Sofia, 5 August 2012); International Law Association, Committee on the Rights of Indigenous Peoples, Final Report (2102).

³ По крайней мере, одно государство, одобрявшее Декларацию, тем не менее, направило Специальному докладчику сообщение, в котором оно заявило, что Декларация не должна использоваться для толкования договоров, участником которых является это государство, так как она не является юридически обязательным документом и поскольку она была принята после заключения этих договоров и была разработана вне их конкретного контекста. См. Diplomatic Note by the Permanent Mission of the United States of America, Geneva, dated 17 November 2011, p. 5, in A/HRC/19/44. Специальный докладчик считает, что эта позиция противоречит заявлениям о поддержке Декларации и что она является несостоятельной с юридической точки зрения. Поскольку государства приняли закрепленные в Декларации принципы защиты прав коренных народов, проголосовав за ее принятие или заявив о ее поддержке, трудно представить, как можно отрицать, что

66. Кроме того, каково бы ни было юридическое значение Декларации, она имеет значительный нормативный вес в силу высокой степени ее легитимности. Эта легитимность обусловлена не только тем, что она была официально одобрена подавляющим большинством государств — членом Организации Объединенных Наций, но и тем, что она является результатом многолетней пропаганды и борьбы самих коренных народов. Закрепленные в Декларации нормы во многом отражают чаяния самих коренных народов, которые после многолетних обсуждений были приняты международным сообществом. Формулировки Декларации, которые были одобрены государствами-членами, явственно воплощают приверженность правам и принципам, закрепленным в этом документе. Поэтому соблюдение провозглашенной приверженности нормам, которые выработали сами коренные народы, — это, в конечном счете, вопрос добросовестного поведения государств.

67. Таким образом, значение Декларации нельзя приуменьшить заявлениями по поводу ее технического статуса как резолюции, которая, сама по себе, не имеет юридически обязательной силы. Специальный докладчик вновь заявляет о том, что осуществление Декларации следует рассматривать как бесспорный политический, моральный и даже юридический императив.

В. Равенство и права человека как основополагающие принципы Декларации о правах коренных народов

68. Ничуть не меньшую опасность представляют заявления о том, что Декларация — это международно-правовой документ, который предоставляет коренным народам привилегированный статус по сравнению с другими группами, которые Специальному докладчику часто доводилось слышать на местах, вне дипломатических кругов, от государственных чиновников и других влиятельных лиц. Попытки охарактеризовать Декларацию таким образом косвенно сеют сомнения в ее справедливости и, тем самым, подрывают ее легитимность.

69. В Декларации отнюдь не ставится задача возвысить коренные народы над другими группами: так, например, статья 2 Декларации направлена на утверждение равенства коренных народов и лиц, принадлежащих к коренным народам, по отношению ко всем другим народам и отдельным лицам. Равенство и недискриминация являются фундаментальными принципами Декларации в рамках правозащитного режима Организации Объединенных Наций в целом, о чем ясно говорится в преамбуле Декларации (в частности, в пунктах 2, 5 и 22) и в ряде статей ее основной части (в частности, в статьях 1, 2 и 17). Приписывать Декларации какую бы то ни было преференционную или дискриминационную направленность значит грубо исказить ее истинный характер.

Декларация должна рассматриваться как весьма ценное руководство по применению любого договора, который касается коренных народов. Подобное отрицание инструктивной ценности Декларации противоречит современным тенденциям в международном праве и сложившейся практике динамичного толкования договоров по правам человека в свете новых договоренностей и с учетом принципа *pro homine*, который требует того, чтобы международные договоры по правам человека применялись таким образом, что это в максимальной степени способствовало защите прав человека. См. *Inter-American Court on Human Rights, Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Judgement of 31 August 2001, paras. 146–148.

70. Как ранее указывал Специальный докладчик (A/64/338, пункт 47), притом что в Декларации устанавливаются особые стандарты для коренных народов, в ней, тем не менее, не закрепляются какие-либо новые основные права коренных народов, которых бы не имели другие группы. Будет вернее сказать, что в ней признаются их права человека, которые должны были распространяться на них, наряду со всеми остальными членами человеческой семьи, конкретизируется содержание этих прав в свете специфики их положения и образа жизни, в частности с учетом наличия тесных связей между членами их общин, и предлагаются меры по устранению последствий ранее совершенных системных нарушений их прав. В Декларации сформулированы нормы, которые, будучи основанными на универсальных правах человека, в то же время специально предназначены для коренных народов, что свидетельствует о взаимозависимости и универсальности всех прав человека, которые требуют разработки положений, привязанных к конкретным контекстам. Взаимозависимость между универсальными правами, в частности на равенство, самоопределение, культурную самобытность, собственность, развитие и социально-экономическое благополучие, понимаемыми в конкретном контексте коренных народов, определяет содержание целого ряда конкретных прав коренных народов, которые были сформулированы в Декларации.

71. Ввиду специфики контекста, общее нормативное обоснование Декларации изложено в шестом пункте преамбулы, где говорится, что коренные народы стали жертвами исторических несправедливостей в результате, среди прочего, их колонизации и лишения их своих земель, территорий и ресурсов, что препятствует осуществлению ими, в частности, своего права на развитие в соответствии с их потребностями и интересами. Таким образом, в преамбуле Декларации подчеркивается, что этот документ нацелен главным образом на исправление существующего положения в общем контексте универсальных прав человека.

72. Необходимость Декларации объясняется именно фактически имевшим место отрицанием и нарушением прав человека коренных народов и игнорированием специфики их образа жизни. Другими словами, Декларация была принята потому, что коренные народы не могли осуществить права на равенство и самоопределение, а также связанные с ними права человека, а отнюдь не затем, чтобы поставить их в привилегированное положение по отношению к другим группам. В идеале в этом средстве правовой защиты не должно было возникнуть необходимости, точно так же, как в истории не должно было быть места угнетению коренных народов. Тем не менее, такое угнетение реально существовало, и его последствия требуют принятия надлежащих глобальных мер по исправлению сложившегося положения с учетом специфики обстоятельств и образа жизни коренных народов — мер, которые воплотились в Декларации о правах коренных народов⁴.

⁴ Углубленный анализ Декларации как инструмента для устранения нарушений см. S. James Anaya, "Why there should not have to be a declaration on the rights of indigenous peoples", in S. James Anaya, ed., *International Human Rights and Indigenous Peoples* (Aspen-Wolters Kluwer, 2011), p. 58.

С. Центральное значение права на самоопределение

73. Главным положением Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов является статья 3, которая гласит: «Коренные народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие». Принятию Декларации предшествовало ее обсуждение на протяжении более чем двух десятилетий, в результате которого стало складываться все более широкое понимание того, что право на самоопределение — это основополагающий принцип, на котором зиждется вся парадигма прав коренных народов.

74. Вместе с тем, практическое значение содержащегося в Декларации положения о праве коренных народов на самоопределение, а, следовательно, и эффективность самой Декларации подрывают позиции ряда государств, заявляющих о том, что это право отличается от права на самоопределение народов по международному праву. Эта позиция только размывает общий консенсус, воплощенный в содержащемся в Декларации положении о самоопределении коренных народов и затрудняет работу по определению конкретных механизмов реализации этого права.

75. Специальный докладчик категорически не согласен с любыми утверждениями о том, что закрепленное в Декларации право на самоопределение коренных народов существует отдельно от права на самоопределение всех народов в соответствии с международным правом, в силу причин, которые изложены в многочисленных научных трудах по этому вопросу⁵. Конечно, право на самоопределение, как и другие права, в свою очередь приводит к появлению разных норм в различных контекстах, однако, по своей сути, речь идет об одном и том же основном праве человека, которое распространяется на все народы. Попытки утверждать обратное, мягко говоря, трудно поддаются обоснованию в рамках системы прав человека, где строго соблюдаются непреложные принципы равенства и недискриминации, и противоречат самой Декларации, в которой, как уже отмечалось, говорится, что коренные народы и лица, принадлежащие к коренным народам, равны со всеми другими народами и отдельными лицами.

76. Кроме того, Специальный докладчик считает, что обеспечить подлинную приверженность соблюдению содержащегося в Декларации положения о самоопределении можно и не предвешая исход обсуждения по поводу характера этого положения в контексте международного права. Позиция, в соответствии с которой закрепленное в Декларации право на самоопределение отличается от права на самоопределение по международному праву, основана на ошибочном, по мнению Специального докладчика, представлении о том, что, согласно международному праву, самоопределение непременно означает право на получение статуса независимого государства. Между тем коренные народы, как таковые, за исключением классических ситуаций самоуправляющихся территорий, крайне редко стремятся создать свое независимое государство. Таким об-

⁵ See, e.g., S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford University Press, 2nd ed., 2004), pp. 97-128; S. James Anaya, “The right of indigenous peoples to self-determination in the post-declaration era”, in Claire Chartres and Rodolfo Stavenhagen, eds., *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (IWGIA, 2009).

разом, эта позиция почти не имеет или даже вовсе не имеет никакого практического значения для тех государств, которые придерживаются такой позиции, и, в принципе, это не более как отвлекающий момент.

77. При этом ясно, что, независимо от того, насколько состоятельной является эта позиция, закрепленное в Декларации право на самоопределение, как и право, предусмотренное в международном праве вообще, имеет некое основное содержание, вокруг которого сложился широкий консенсус. Это, по существу, означает, что коренные народы имеют право самостоятельно строить свою жизнь во всех областях в условиях равенства и иметь необходимую для этого систему органов управления. Государства, а также соответствующие международные организации и сами коренные народы должны сосредоточить внимание на укреплении приверженности этому ключевому принципу и принимать практические шаги по его реализации.

D. Необходимость повышения степени информированности о Декларации и ее роли как средства примирения и достижения социальной гармонии

78. Благодаря своему опыту работы в течение более чем двух сроков полномочий Специальный докладчик пришел к выводу о том, что одной из наиболее ответственных нерешенных задач по-прежнему является повышение информированности государственных субъектов, учреждений системы Организации Объединенных Наций, коренных народов, и, в более общем плане, широкой общественности о Декларации о правах коренных народов. В ходе своей работы Специальный докладчик убедился в том, что не всегда и не везде отмечаются достаточная осведомленность о Декларации и воплощенных в ней ценностях и что при этом также отсутствует должное понимание наболевших проблем, с которыми сталкиваются коренные народы и которые входят в ее задачу.

79. Как уже отмечалось, текст Декларации был разработан исходя из пожеланий коренных народов, в связи с которыми состоялось широкое международное обсуждение вопроса об их правах и месте в мире. Государственным субъектам было предложено такое видение мира, в соответствии с которым коренные народы и их различные культуры сохранятся и впредь как элементы всемирной мозаики человеческой жизни. Декларация возвестила переход от эпохи, в течение которой преобладали представления, оправдывающие поправление и игнорирование прав коренных народов, к новой эпохе признания прав коренных народов в рамках глобальной программы поощрения прав человека и установления на планете мирных отношений между народами.

80. Для осуществления стандартов, сформулированных в Декларации, во-первых, необходимо обеспечить, чтобы о них были информированы государственные субъекты и структуры и подразделения Организации Объединенных Наций всех уровней, включая учреждения и должностных лиц, которые ведают вопросами, имеющими последствия для условий жизни коренных народов, и чтобы эти субъекты и структуры поддерживали эти стандарты. Также настоятельно необходимо просвещать население относительно Декларации и затронутых в ней вопросов. Трудно рассчитывать на достижение целей Декларации в условиях противодействия целого ряда неблагоприятных политических, экономических и социальных факторов и сил, если органы государственной вла-

сти и структуры некоренного населения в странах, где живут коренные народы, не будут информированы об этих целях и не проникнутся пониманием необходимости их достижения.

IV. Выводы и рекомендации

A. Деятельность по осуществлению мандата

81. Специальный докладчик выражает признательность за предоставленную ему возможность представить Генеральной Ассамблее доклад о его работе за весь срок его мандата, т.е. с 2008 года, в рамках четырех взаимосвязанных сфер деятельности: пропаганда передового опыта, рассмотрение страновых докладов, рассмотрение предполагаемых нарушений прав человека и проведение тематических исследований.

82. В рамках каждой из этих взаимосвязанных сфер деятельности Специальный докладчик пользовался принятыми методами работы, широко распространенными в практике мандатариев специальных процедур Совета по правам человека, а также разрабатывал новые методы работы, особенно в области пропаганды передового опыта и рассмотрения предполагаемых нарушений прав человека на основе процедуры сообщений. Специальный докладчик считает, что новаторство в плане выбора методов работы позволило ему более оперативно реагировать на сообщения коренных народов о нарушениях их прав человека и в более короткие сроки оказывать государствам и другим сторонам помощь в устранении таких нарушений в рамках мандата Совета по правам человека.

83. Секретариат, государства и другие заинтересованные стороны должны поощрять и поддерживать применение новаторских и гибких методов работы Специальным докладчиком и последующими мандатариями, которые займут эту должность, если эти методы работы и их цели однозначно соответствуют его мандату, установленному Советом по правам человека, и если они не противоречат Кодексу поведения мандатариев специальных процедур Совета.

84. Специальный докладчик выражает признательность тем государствам, которые оказывали ему содействие в выполнении его мандата, и в то же время отмечает, что некоторые государства отказались санкционировать посещения стран или не отреагировали на его сообщения по поводу предполагаемых нарушений прав человека. Специальный докладчик настоятельно просит на систематической основе уделять повышенное внимание проблеме, связанной с нежеланием ряда государств сотрудничать со Специальным докладчиком и другими мандатариями специальных процедур — в рамках разных процессов обзора положения в области прав человека, осуществляемых системой Организации Объединенных Наций, включая универсальный периодический обзор Совета по правам человека, и убедительно призывает шире внедрять методы работы, способствующие развитию сотрудничества, включая посещения стран.

85. Следует более активно содействовать широкому и эффективному распространению докладов Специального докладчика, особенно страном-

вых докладов и докладов о предполагаемых нарушениях прав человека, и разрабатывать стратегии и методы, позволяющие использовать рекомендации Специального докладчика для осуществления позитивных перемен. Государства должны в обязательном порядке распространять среди всех соответствующих должностных лиц, заинтересованных сторон и широкой общественности доклады, которые могут представлять для них интерес.

86. Специальный докладчик содействовал развитию сотрудничества с Постоянным форумом по вопросам коренных народов, Экспертным механизмом по правам коренных народов, другими учреждениями Организации Объединенных Наций и региональными механизмами по правам человека. Вместе с тем следует более энергично вести работу по систематизации методов сотрудничества, особенно в плане организации обмена информацией по вопросам, представляющим взаимный интерес.

В. Укрепление приверженности Декларации о правах коренных народов и ее осуществление

87. Декларация о правах коренных народов является основным нормативным документом, который регламентирует все аспекты деятельности Специального докладчика. Несмотря на заявления государств о приверженности Декларации о правах коренных народов и значительные позитивные изменения во всем мире, предстоит еще очень много сделать для того, чтобы цели Декларации воплотились в повседневной жизни коренных народов мира. Приверженность многих государств и других влиятельных субъектов подрывают определенные неувязки в отношении статуса и содержания этой декларации, а также некоторые заявления о позиции по этим вопросам.

88. Большой ущерб престижу Декларации причиняют неоднократно повторяемые заявления о том, что она не имеет обязательной силы, утверждения по поводу того, что Декларация предоставляет привилегированный статус коренным народам по сравнению с другими группами, а также позиция некоторых государств, в соответствии с которой закрепленное в Декларации право на самоопределение отличается от самоопределения по международному праву. Как разъяснил Специальный докладчик (пункты 61–78), все эти заявления и позиции ошибочны и все они лишь ослабляют широкий консенсус в отношении Декларации и ее роли как средства защиты прав человека и инструмента реституционного правосудия.

89. Настоятельно необходимо повысить общий уровень информированности о воплощенных в Декларации ценностях, связанных с реализацией прав человека, и имеющихся проблемах в этой области, а также о сформулированных в Декларации стандартах, в целях решения этих проблем. Следует приложить дополнительные усилия для того, чтобы обеспечить более полную осведомленность государственных и других влиятельных субъектов, международных организаций и широкой общественности. Этой цели будет очень трудно, если вообще возможно, добиться без всеобщего понимания необходимости Декларации и осознания достигнутых успехов в ее осуществлении.

90. **Специальный докладчик настоятельно призывает государства и другие стороны не забывать, с какой целью была принята Декларация о праве коренных народов — чтобы содействовать достижению прогресса в области осуществления прав человека коренных народов мира, — и вновь заявить о своей приверженности достижению этой цели.**
