



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/HRC/9/9
11 August 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Девятая сессия

Пункт 3 повестки дня

**ПООЩЕНИЕ И ЗАЩИТА ВСЕХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ГРАЖДАНСКИХ,
ПОЛИТИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ
И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВО НА РАЗВИТИЕ**

**Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав
человека и основных свобод коренных народов С. Джеймса Анайи***

* Настоящий доклад был представлен по истечении предельного срока по причине ограниченности времени между назначением Специального докладчика и предельным сроком для представления доклада.

Резюме

Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 6/12 Совета по правам человека, и он является первым докладом проф. С. Джеймса Анайи как Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов. Эта резолюция требует от Специального докладчика, среди прочего, популяризировать Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и другие международные договоры, имеющие отношение к продвижению прав коренных народов. Исходя из этого, Специальный докладчик проводит анализ Декларации в контексте других международных договоров, конкретно касающихся коренных народов, и общеприменимых договоров по правам человека. Декларация, отражающая общий международный подход к правам коренных народов, излагает общечеловеческие стандарты применительно к конкретному контексту коренных народов с уделением особого внимания тем исправительным мерам, которые требуется предпринять для преодоления исторически сложившегося и сохраняющегося по сей день отрицания этих прав. В последнем разделе доклада анализируются различные меры, требующиеся для осуществления и наполнения конкретным содержанием прав, провозглашенных в Декларации, - процесса, который предполагает мобилизацию совместных усилий государств, системы Организации Объединенных Наций, коренных народов и соответствующих структур гражданского общества.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение.....	1 – 5	4
I. РЕЗЮМЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	6 – 13	5
A. Деятельность, проведенная Специальным докладчиком	6 – 7	5
B. Будущая деятельность	8 – 13	6
II. ОХВАТ МАНДАТА СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА..	14 – 17	7
III. ДЕКЛАРАЦИЯ О ПРАВАХ КОРЕННЫХ НАРОДОВ И БОЛЕЕ ШИРОКИЙ КОМПЛЕКС СООТВЕТСТВУЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	18 – 43	9
A. Договоры, не имеющие прямого отношения к проблематике коренных народов, и общеприменимые нормы в области прав человека	20 – 30	9
B. Конвенции Международной организации труда	31 – 33	14
C. Характер и общее содержание Декларации	34 – 43	15
IV. МЕХАНИЗМЫ ДЛЯ НАПОЛНЕНИЯ КОНКРЕТНЫМ СОДЕРЖАНИЕМ ПРАВ, ПРОВОЗГЛАШЕННЫХ В ДЕКЛАРАЦИИ О ПРАВАХ КОРЕННЫХ НАРОДОВ	44 – 84	18
A. Государства.....	44 – 59	18
B. Система Организации Объединенных Наций	60 – 73	23
C. Коренные народы	74 – 79	28
D. Гражданское общество	80 – 84	30
V. ВЫВОДЫ	85 – 90	31

Введение

1. Мандат Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов первоначально был учрежден Комиссией по правам человека в 2001 году (резолюцией 2001/57) и впоследствии продлевался Комиссией (резолюция 2004/62), Генеральной Ассамблеей (резолюция 60/251) и Советом по правам человека (резолюция 5/1). 28 сентября 2007 года Совет по правам человека постановил возобновить мандат Специального докладчика еще на три года, изменив структуру первоначальной резолюции Комиссии (резолюция 6/12).

2. 28 марта 2008 года на своей седьмой сессии Совет постановил назначить проф. С. Джеймса Анайю из Соединенных Штатов Америки новым мандатарием. После выполнения формальных требований, установленных в Кодексе поведения мандатариев специальных процедур Совета по правам человека (резолюция 5/2, пункт 5), проф. Анайя приступил к выполнению своего мандата 1 мая 2008 года.

3. В настоящем документе Специальный докладчик представляет Совету свой первый доклад, в котором он желает изложить ряд соображений относительно практической реализации правозащитных норм, провозглашенных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и других соответствующих международных договорах. Доклад состоит из четырех частей. В разделе I приводится краткое описание деятельности, проведенной Специальным докладчиком с 1 мая по 1 августа 2008 года, включая общий план намечаемой деятельности на предстоящий год. В разделе II проводится обзор мандата Специального докладчика в соответствии с резолюцией 6/12 и в увязке с Декларацией. В разделе III проводится анализ Декларации в контексте других договоров и источников норм в области прав человека, касающихся прав коренных народов. В последнем разделе дается оценка различных механизмов, требующихся для поощрения осуществления положений Декларации.

4. В добавлении 1 к настоящему докладу содержится резюме сообщений, направленных правительствам, и полученных ответов, а также замечания Специального докладчика. Добавление 2 - это доклад предыдущего мандатария проф. Родольфо Ставенхагена о его официальной поездке в Боливию с 25 ноября по 7 декабря 2007 года¹.

5. Специальный докладчик желает выразить глубокую признательность за доверие, оказанное Советом по правам человека, который верил ему задачу выполнения этих

¹ Предварительная записка с изложением основных выводов по итогам поездки прежнего Специального докладчика в Боливию была представлена Совету на его шестой сессии (A/HRC/6/15/Add.2).

обязанностей, и желает поблагодарить Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и его персонал за их активное содействие, а также отдельных экспертов, которые оказывали помощь при подготовке настоящего доклада. Он также желает выразить признательность за ту институциональную поддержку мандата Специального докладчика, которая была оказана со стороны Программы по вопросам права и политики в отношении коренных народов Аризонского университета. В заключение Специальный докладчик хотел бы выразить глубокую признательность и восхищение в связи с работой предшествовавшего мандатария - проф. Родольфо Ставенхагена. В своей работе Специальный докладчик будет стремиться к наращиванию имеющихся достижений и дальнейшему решению проблем, выявленных на протяжении последних семи лет, с глубоким чувством осознания масштабности стоящей перед ним задачи и решимости достичь намеченной цели.

I. РЕЗЮМЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

A. Деятельность, проведенная Специальным докладчиком

6. После того как 1 мая 2008 года Специальный докладчик приступил к выполнению своего мандата, он вступил в первоначальный диалог с представителями нескольких правительств, организаций коренных народов и неправительственных организаций (НПО), а также с отдельными экспертами и сотрудниками Секретариата и других органов Организации Объединенных Наций, включая Постоянный форум по вопросам коренных народов и Экспертный механизм по правам человека коренных народов, и с представителями специализированных учреждений, включая Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Международную организацию труда (МОТ) и Всемирный банк.

7. По инициативе Председателя Конституционной ассамблеи Эквадора и различных организаций коренных народов и в рамках программы технической помощи, осуществляемой ПРООН в этой стране, 28-29 мая 2008 года Специальный докладчик посетил Эквадор, с тем чтобы внести вклад в проходившие в стране дебаты вокруг процесса пересмотра Конституции. В ходе своего рабочего визита Специальный докладчик имел возможность провести конструктивный диалог с членами Конституционной ассамблеи, экспертами и представителями организаций коренных народов и Конфедерации коренных национальностей Эквадора (КОНАИЭ). Специальный докладчик представил правительству ряд замечаний по некоторым вопросам, затронутым в ходе его рабочего визита, в свете соответствующих международных норм (см. A/HRC/9/9/Add.1).

В. Будущая деятельность

8. На основе постоянного приглашения правительства страны для специальных процедур Организации Объединенных Наций и по просьбе ряда организаций коренных народов 14-25 августа 2008 года Специальный докладчик нанесет официальный визит в Бразилию. Кроме того, Специальный докладчик вступил в диалог с правительством Непала в отношении возможностей совершения официальной поездки в эту страну в предстоящие месяцы, а также с другими правительствами, включая правительства Российской Федерации, Индонезии и Республики Конго.
9. По рекомендации Постоянного форума Специальный докладчик совместно со Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях примет участие в азиатско-тихоокеанской региональной консультации НПО по теме "Насилие в отношении женщин, принадлежащих к коренным народам, в Азиатско-Тихоокеанском регионе". Эта консультация организуется Азиатско-Тихоокеанским форумом по проблемам женщин, права и развития и состоится в Дели 15 и 16 октября 2008 года.
10. В целях повышения эффективности и укрепления координации между существующими органами системы Организации Объединенных Наций, имеющими конкретные мандаты по тематике прав коренных народов, Специальный докладчик оказывает содействие в организации рабочего совещания с участием членов Постоянного форума и Экспертного механизма по правам человека коренных народов. Это совещание организуется Международной рабочей группой по делам коренного населения и Межкультурной рабочей группой "Альмасига" и будет проведено в Мадриде в феврале 2009 года.
11. Специальный докладчик преисполнен решимости вовлечь все соответствующие стороны, в том числе транснациональные компании, в конструктивный диалог по неотложным проблемам, вызывающим озабоченность коренных народов. Основываясь на других инициативах в этой области, включая предстоящий семинар экспертов УВКПЧ и просьбу Постоянного форума о проведении исследования по вопросу о транснациональных корпорациях и других предприятиях, Специальный докладчик планирует принять участие в техническом совещании по рассмотрению опыта, оптимальной практики и потенциальных моделей урегулирования конфликтов, связанных с коммерческой добычей природных ресурсов на территориях коренных народов. Это совещание, которое будет способствовать установлению диалога между правительствами, НПО коренных народов и транснациональными компаниями, организуется Каталонским центром ЮНЕСКО и ассоциацией "Кредда" (Международный совет по мирному

урегулированию для государств, народов и этнических меньшинств) и должно состояться в сентябре 2009 года в Ситхесе (Испания).

12. Как отметил прежний Специальный докладчик, признание правовых систем коренных народов и их согласование с системами правопорядка государств является еще одним из вопросов, связанных со сложными проблемами, решение которых необходимо для обеспечения полного осуществления прав человека коренных народов². В целях оказания содействия и стимулирования практических инициатив, направленных на решение этих проблем, Специальный докладчик планирует наладить с Международным советом по политике в области прав человека исследовательское партнерство по изучению комплексных систем правопорядка. Это будет включать консультативный исследовательский процесс с участием различных сторон, цель которого состоит в проведении обзора существующих юрисдикционных механизмов, изучении передового опыта и разработке практических предложений по обеспечению эффективного признания правовых систем коренных народов.

13. Наконец, основываясь на опыте прежнего Специального докладчика и других мандатариев специальных процедур, Специальный докладчик занимается разработкой оперативных методов, нацеленных на повышение эффективности обработки получаемых им многочисленных сообщений, содержащих заявления о нарушениях прав человека коренных народов. Эти оперативные методы позволят продемонстрировать готовность реагировать на сообщения о нарушениях прав человека коренных народов, обеспечивая для них эффективный канал для надлежащего рассмотрения их законных интересов; выявлять и оценивать не только непосредственные проявления глубинных проблем, но и коренные или системные причины нарушений прав человека; а также вовлекать государства и другие заинтересованные стороны в конструктивный диалог в целях отыскания решений для проблемных ситуаций на основе уже достигнутого прогресса и передового опыта в соответствующих областях.

II. ОХВАТ МАНДАТА СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА

14. В своей резолюции 2001/57 Комиссия по правам человека учредила мандат Специального докладчика, уполномочив его, среди прочего, "собирать, запрашивать, получать и обмениваться информацией и сообщениями из всех соответствующих источников" о нарушениях прав человека, с которыми сталкиваются "сами коренные народы и их общины и организации", и "готовить рекомендации и предложения... в целях предупреждения" таких нарушений и "исправления положения" (пункт 1). Специальному

² E/CN.4/2004/80.

докладчику было далее предложено "учитывать гендерный фактор" и уделять особое внимание положению женщин и детей из числа представителей коренных народов (пункты 2-3).

15. В своей резолюции 6/12 Совет расширил рамки первоначальной резолюции Комиссии, дополнительно предписав Специальному докладчику работать совместно с государствами, коренными народами, органами Организации Объединенных Наций и региональными органами, неправительственными организациями и уделять особое внимание как препятствиям, мешающим полному осуществлению прав человека коренных народов, так и передовой практике в области преодоления этих препятствий. Важное значение имеет то, что резолюция 6/12 далее предписывает Специальному докладчику "популяризировать Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и в соответствующих случаях международные договоры, имеющие отношение к продвижению прав коренных народов" (пункт 1 g)), тем самым устанавливая четкую нормативную основу для деятельности Специального докладчика.

16. Переформулировав первоначальный мандат, Совет подчеркнул роль Специального докладчика в деле поощрения и облегчения диалога с правительствами, коренными народами и другими заинтересованными сторонами в целях отыскания эффективных путей для обеспечения полной реализации прав коренных народов, которые закреплены в Декларации и других международных источниках, в духе уважения, сотрудничества и взаимопонимания, лежащих в основе Декларации.

17. При выполнении этой роли одна из главных задач Специального докладчика состоит в том, чтобы вносить вклад в улучшение понимания Советом и всеми заинтересованными сторонами тех юридических, политических, экономических и институциональных последствий, которые имеет международное признание прав коренных народов. С учетом этой задачи первоначальный доклад Специального докладчика нацелен на то, чтобы увязать Декларацию о правах коренных народов, которая является самым недавним и авторитетным заявлением в отношении прав этих народов, признанных на международном уровне, с более широким комплексом соответствующих международных норм и документов в области прав человека, а также изучить пути для полной практической реализации и воплощения в жизнь положений Декларации.

III. ДЕКЛАРАЦИЯ О ПРАВАХ КОРЕННЫХ НАРОДОВ И БОЛЕЕ ШИРОКИЙ КОМПЛЕКС СООТВЕТСТВУЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИСТОЧНИКОВ

18. В последние три десятилетия требования признания коренных народов во всем мире привели к постепенному формированию общего мнения в отношении содержания прав этих народов на основе давно уже утвердившихся принципов международного права и политики в области прав человека. Укреплению этого общего нормативного понимания способствуют международные и региональные нормотворческие процессы, практика международных правозащитных органов, механизмов и специализированных учреждений, а также значительное число международных конференций и экспертных совещаний. Формирование этого общего понимания находит дальнейшее отражение и поддержку в широко распространенной практике государств и конституционных, законодательных и институциональных реформах, проводимых на национальном уровне. Наиболее важным из этих достижений в глобальном масштабе является Декларация о правах коренных народов, заключающая в себе широко разделяемое понимание прав коренных народов, которое формировалось на протяжении десятилетий на основе существовавших ранее источников международного права в области прав человека.

19. В настоящем разделе проводится краткий обзор источников и общего содержания существующих международных стандартов, закрепляющих и поощряющих права коренных народов. Помимо Декларации, эти источники включают международные договоры, не имеющие прямого отношения к проблематике коренных народов, и общеприменимые нормы в области прав человека, особенно те, которые применяются авторитетными правозащитными органами и механизмами при рассмотрении проблем коренных народов, а также конвенции Международной организации труда, касающиеся коренных народов³.

A. Договоры, не имеющие прямого отношения к проблематике коренных народов, и общеприменимые нормы в области прав человека

20. Коренные народы и отдельные их представители, несомненно, обладают теми же правами, какие признаны за всеми народами и отдельными лицами. Этот

³ Первоначальный обзор международных и внутренних стандартов, касающихся прав коренных народов, был представлен в первом докладе Специального докладчика для Комиссии по правам человека (E/CN.4/2002/97, пункты 6-33). Впоследствии Специальный докладчик дополнил этот обзор, уделив особое внимание процессам внутренней законодательной и конституционной реформы, судебным решениям и практике международных правозащитных органов. См. E/CN.4/2006/78, пункты 7-13.

основополагающий принцип прямо подтвержден в статье 1 Декларации, в которой провозглашено: "Коренные народы имеют право, коллективно и индивидуально, на полное осуществление всех прав человека и основных свобод, признанных в Уставе Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека и в нормах международного права, касающихся прав человека". В этом контексте все общие принципы и нормы в области прав человека в равной мере применяются к коренным народам и должны толковаться и применяться с учетом конкретных исторических, культурных, социальных и экономических условий жизни этих народов.

21. Этот подход давно используется международными органами и механизмами в их авторитетном толковании универсальных или региональных договоров и общеприменимых норм в области прав человека. Значительный вклад в формирование общего нормативного понимания прав коренных народов вносят договорные органы Организации Объединенных Наций в контексте применения ими тех соответствующих договоров по правам человека, которые находятся в их ведении. Они делают это в рамках оценки докладов государств-участников, процедур рассмотрения жалоб или составления замечаний по вопросам толкования или рекомендаций.

22. С конца 1980-х годов Комитет по правам человека взял на себя ведущую роль в деле разработки комплекса решений в отношении прав коренных народов на основе ряда положений Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), включая права на невмешательство в личную и семейную жизнь, и особенно прав лиц, принадлежащих к этническим, религиозным или языковым меньшинствам. В замечании общего порядка № 23 (1994 год) в отношении статьи 27 МПГПП Комитет выдвигает широкое толкование международной нормы сохранения культурной целостности применительно к коренным народам, которое основано при том понимании, что эта норма охватывает все аспекты культуры коренных народов, включая права на земли и ресурсы⁴. Действуя в рамках процедуры рассмотрения докладов, Комитет по правам человека далее рассмотрел аспекты участия коренных народов в политической жизни, их самоуправления и автономии в контексте положения о самоопределении, содержащегося в статье 1 Пакта.

23. Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) вносит вклад в расширение понимания тех обязательств в области прав человека применительно к коренным народам, которые лежат на государствах - участниках Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В 1997 году Комитет принял свою общую рекомендацию № 23 о коренных народах, дав толкование недискриминационной нормы обеспечения защиты аспектов культурной самобытности и языка коренных народов, их

⁴ Пункты 24-25.

экономического и социального развития, эффективного участия и прав в отношении земель, территорий и ресурсов. В последующих общих рекомендациях Комитета затрагивается дискриминация женщин, принадлежащих к представителям коренных народов, по признаку пола и дискриминация коренных народов в процессе отправления правосудия, включая отрицание их правовых систем⁵. Основываясь на этих толкованиях Конвенции, КЛРД играет все более активную роль в деле борьбы с различными формами дискриминации в отношении коренных народов в рамках рассмотрения докладов государств - участников Конвенции. Большинство конкретных ситуаций в странах, рассматривавшихся или контролируемых в настоящее время КЛРД в рамках его процедуры раннего предупреждения/незамедлительных действий, имеют отношение к коренным общинам и народам.

24. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также выявил конкретные нормативные последствия ряда прав, провозглашенных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, для коренных народов. Эти права включают права на достаточное жилище, включая правовую защиту от принудительных выселений⁶, на достаточное питание⁷, на образование без дискриминации⁸, на наивысший достижимый уровень здоровья⁹, на воду¹⁰ и на пользование научными, литературными или художественными трудами¹¹.

25. Статьи 29 и 30 Конвенции о правах ребенка конкретно посвящены правам детей, принадлежащих к коренным народам, пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию, а также пользоваться родным языком. На основе этих и других положений Конвенции Комитет по правам ребенка уделяет серьезное внимание особым потребностям и условиям жизни детей, принадлежащих к коренным народам, при рассмотрении

⁵ Общая рекомендация № 25 (2000 год), пункт 2; общая рекомендация № 31, пункты 27, 36 и 41.

⁶ Замечание общего порядка № 7, пункт 10.

⁷ Замечание общего порядка № 12, пункт 13.

⁸ Замечание общего порядка № 13, пункт 50.

⁹ Замечание общего порядка № 14, пункты 12 b) и 27.

¹⁰ Замечание общего порядка № 15, пункты 7 и 16.

¹¹ Замечание общего порядка № 17 (2006 год), пункты 9, 32, 45 и 18 b) iii).

применения Конвенции¹². Комитет против пыток, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей также уделяют особое внимание положению лиц, принадлежащих к коренным народам, в процессе периодического рассмотрения хода осуществления соответствующих конвенций государствами. КЛДЖ дополнительно рассмотрел особые условия, с которыми сталкиваются женщины из числа представителей коренных народов, в своей общей рекомендации № 24 (1999 год), посвященной женщинам и здоровью¹³.

26. Помимо деятельности механизмов Организации Объединенных Наций, занимающихся правами человека, положения, непосредственно касающиеся прав человека коренных народов, включаются в декларации и программные заявления, издаваемые тематическими всемирными конференциями Организации Объединенных Наций на протяжении последних нескольких лет. В частности, в Венской декларации и Программе действий участники Всемирной конференции по правам человека призвали государства "принимать согласованные позитивные шаги по обеспечению уважения всех прав человека и основных свобод коренных народов на основе равенства и недискриминации и признавать значение и многообразие форм их самобытности, культуры и общественной организации"¹⁴.

27. Вклад коренных народов в культурное разнообразие и нематериальное наследие во всем мире получил признание в документах, принятых недавно Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)¹⁵. Кроме того, принципы, вытекающие из прав коренных народов в отношении земель, территорий и ресурсов, интегрированы в ряд международных природоохранных соглашений¹⁶. Это

¹² См., в частности, рекомендации, составленные по итогам дня общей дискуссии по теме "Права детей из числа коренных народов", 3 октября 2003 года.

¹³ Пункт 6.

¹⁴ Пункт 20.

¹⁵ Декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии (2001 год), статья 4; Конвенция об охране нематериального культурного наследия (2003 год), шестой пункт преамбулы.

¹⁶ Не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов (1992 год), пункты 2, 5-6, 12; Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (1992 год), статья 3; Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (1994 год), статья 10.2.e).

включает положения статьи 8 j) Конвенции о биологическом разнообразии, провозглашающие права коренных народов на их традиционные знания, на основе чего был создан специальный механизм последующих мер с участием коренных народов. Интересы коренных народов также находятся в центре текущих дискуссий в рамках Всемирной организации интеллектуальной собственности по вопросу об охране традиционных знаний, генетических ресурсов и традиционных форм культурного выражения.

28. На региональном уровне Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека играют роль первопроходцев в деле разработки отдельного свода правовых норм, касающихся прав коренных народов в Северной и Южной Америке, который оказывает серьезное влияние в сфере нормотворческой деятельности в других регионах. Эти органы толкуют Американскую декларацию прав и обязанностей человека и Американскую конвенцию о правах человека с учетом особых условий жизни коренных народов и племенных общин, признавая за ними право на жизнь, включая достойное коллективное существование¹⁷, право собственности на земли, территории и природные ресурсы¹⁸, включая права на консультации и согласие¹⁹ и право на участие в политической жизни в соответствии с их культурными устоями²⁰. Особое обязательство в отношении поощрения и защиты прав коренных народов дополнительно отражено в статье 9 Устава Организации американских государств (2001 год).

29. В 2000 году Африканская комиссия по правам человека и народов решила учредить рабочую группу по коренным народам/общинам в рамках своей системы тематических специальных процедур. В первом тематическом докладе, составленном этой рабочей группой, было дано толкование ряда положений Африканской хартии прав человека и народов, а также решений Комиссии в соответствии с преобладающим на международном уровне пониманием прав коренных народов²¹. После этого рабочая группа продолжала

¹⁷ I/A HR Court, *Masacre de Plan de Sánchez* (Guatemala), Series C (No. 105) (2004).

¹⁸ I/A HR Court, *Awás Tingni Mayagna (Sumo) Indigenous Community v. Nicaragua*, Series C (No. 79) (2001); *Moiwana Community v. Surinam*, Series C (No. 124) (2005); *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Series C (No. 125) (2005); *Sawhoyamata Indigenous Community v. Paraguay*, Series C (No. 146) (2006).

¹⁹ I/A HR Court, *Yatama v. Nicaragua*, Series C (No. 127) (2005).

²⁰ I/A HR Court, *Saramaka People v. Suriname*, Series C (No. 172) (2007).

²¹ Доклад Рабочей группы экспертов по коренным народам/общинам Африканской комиссии, принятый Африканской комиссией по правам человека и народов на ее двадцать восьмой очередной сессии (2005 год).

свою деятельность в отношении проблем коренных народов, в том числе на основе проведения ряда посещений стран.

30. Практика международных органов и механизмов в последние десятилетия в значительной мере способствовала формированию понимания прав коренных народов на основе общих норм в области прав человека и широкого спектра международных договоров. Авторитетное толкование этих норм способствует постепенному формированию универсального общего понимания минимального содержания прав этих народов как предмета международного права и политики. Это общее понимание находит дальнейшее отражение, усиление и развитие в процессе принятия международных договоров, специально посвященных правам коренных народов.

В. Конвенции Международной организации труда

31. МОТ исторически была первой международной организацией, занимавшейся развитием конкретных международных норм и директив, касающихся коренных народов. После более ранних инициатив МОТ приняла в 1957 году Конвенцию о защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах (№ 107). Хотя эта Конвенция в определенном смысле и являлась отражением преобладавших в то время концепций опекунского характера и ассимиляционной направленности, ее защитная функция способствовала выявлению необходимости мобилизации международного внимания и сотрудничества в отношении коренных народов.

32. В середине 1980-х годов Генеральная конференция Международной организации труда решила пересмотреть Конвенцию № 107 в форме нового документа, в результате чего в 1989 году была принята Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (№ 169). Это решение явилось отражением эволюции нормативного понимания прав коренных народов, которое в то время находилось в стадии формирования, особенно в процессе дискуссий в рамках Организации Объединенных Наций, связанных с разработкой декларации о правах коренных народов. В Конвенции № 169, которая явилась важнейшим шагом в деле консолидации современного международного режима, определяющего статус коренных народов, получили весомое признание коллективные права коренных народов в таких ключевых областях, как культурная целостность, консультации и участие, самоуправление и автономия, права на земли, территории и ресурсы, а также недискриминация в социальной и экономической сферах. Нормы, закрепленные в Конвенции, впоследствии получили развитие в практике их толкования

контролирующими органами МОТ, и в частности Комитетом экспертов и трехсторонними комитетами Административного совета, действующими согласно статье 24 Устава МОТ.

33. Конвенцию № 169 на текущий момент ратифицировали в общей сложности 19 государств, в том числе большинство государств Латинской Америки, а также некоторые государства из других регионов. Несмотря на сравнительно малое число ратификаций за пределами западного полушария, общая нормативная основа Конвенции и закрепленные в ней конкретные принципы прав человека играли и по-прежнему играют роль мощного катализатора в деле консолидации общего нормативного понимания прав коренных народов на международном уровне. Это находит отражение в многочисленных процессах конституционных, законодательных и институциональных реформ на национальном уровне, в том числе в государствах, которые формально не являются участниками Конвенции, а также в разработке других международных документов, программ и стратегий.

С. Характер и общее содержание Декларации

34. Разработка Конвенции № 169 проходила под влиянием дискуссий, которые велись в Организации Объединенных Наций вокруг инициативы разработки декларации о правах коренных народов, однако выработка этой Конвенции в 1989 году, в свою очередь, внесла вклад в процесс, который в конечном итоге привел к принятию Декларации Организации Объединенных Наций 13 сентября 2007 года. Длительные переговоры, растянувшиеся на два с половиной десятилетия и завершившиеся принятием Декларации, позволили государствам, коренным народам и независимым экспертам провести обширную многостороннюю дискуссию, которая имела кардинальное значение для формирования общей международной позиции в отношении прав коренных народов.

35. Декларация была принята в резолюции 61/295 Генеральной Ассамблеи подавляющим большинством государств-участников: 143 государства голосовали "за", 4 - "против" и 11 государств воздержались. В своих заявлениях с разъяснением мотивов голосования четыре государства, голосовавшие против принятия Декларации (Австралия, Канада, Новая Зеландия и Соединенные Штаты Америки), высказали несогласие с формулировками отдельных статей или озабоченность в отношении различных аспектов процесса принятия, но они также в целом признали ключевые принципы и ценности, провозглашенные в Декларации.

36. Базовое нормативное обоснование Декларации изложено в шестом пункте преамбулы, в котором признано, 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 Декларации совсем не провозглашаются какие-либо специальные права как таковые; она нацелена на устранение сохраняющихся последствий исторического отрицания права на самоопределение и других основных прав человека, провозглашенных в общеприменимых международных документах.

37. В статье 3 Декларации провозглашено право коренных народов на самоопределение, причем использованная формулировка повторяет общие положения статьи 1 двух Международных пактов 1966 года. Провозглашение права на самоопределение в Декларации, отражающее позицию современного международного права в отношении этого принципа, а также требования самих коренных народов, считается совместимым с принципом территориальной целостности и политического единства государств²².

38. На этой основе в Декларации приводится подробный перечень прав, которые представляют собой "минимальные стандарты для обеспечения выживания, уважения достоинства и благополучия коренных народов мира" (статья 43). В Декларации подтверждаются основные индивидуальные права на равенство и свободу от дискриминации, на жизнь, личную неприкосновенность и свободу, на гражданство и доступ к правосудию, а также содержится призыв уделять особое внимание правам и особым потребностям престарелых, женщин, молодежи, детей и инвалидов, принадлежащих к коренным народам²³. В то же время в Декларации подтверждаются права коллективного характера в отношении самоуправления и автономных политических, правовых, социальных и культурных институтов, культурной целостности, включая культурные и духовные объекты, языки и другие формы проявления культуры, земель, территорий и природных ресурсов, социальных услуг и развития, договоров, соглашений и других конструктивных договоренностей, а также трансграничного сотрудничества.

39. Наряду с подтверждением аспектов самоопределения, связанных с сохранением сфер автономии, в Декларации отражено также общее понимание того, что самоопределение коренных народов в то же время предполагает участие всех заинтересованных сторон и взаимодействие с более широкими общественными структурами в тех странах, в которых они проживают. В этом контексте в Декларации провозглашается право коренных народов, "если они того желают, на полное участие в

²² Статья 46 (1).

²³ Статья 22 (1).

политической, экономической, социальной и культурной жизни государства"²⁴ и на то, чтобы с ними консультировались в отношении затрагивающих их решений с целью заручиться их предварительным, свободным и осознанным согласием²⁵.

40. Декларация не провозглашает и не устанавливает какие-либо особые права помимо тех основополагающих прав человека, которые считаются общеприменимыми правами, а развивает эти фундаментальные права в особом культурном, историческом, социальном и экономическом контексте коренных народов. Это включает базовые нормы равенства и недискриминации, а также другие общеприменимые права человека в таких областях, как культура, здравоохранение или собственность, которые признаны в других международных документах и характеризуются универсальным применением.

41. Хотя Декларация явно не имеет такой обязательной силы, какой обладает договор, она связана с уже существующими обязательствами государств в области прав человека, свидетельством чему является работа договорных органов и других правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, и поэтому ее можно рассматривать как в определенной мере воплощающую в себе общие принципы международного права. Кроме того, в той мере, в какой они связаны с систематической международной практикой и практикой государств, некоторые аспекты положений Декларации можно также рассматривать как отражение норм обычного международного права²⁶. В любом случае, как резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей на основе одобрения подавляющего большинства государств-участников, Декларация представляет собой обязательство Организации Объединенных Наций и государств-членов соблюдать ее положения, которое вписывается в систему обязательств, закрепленных в Уставе Организации Объединенных Наций, поощрять и защищать права человека на недискриминационной основе.

²⁴ Статья 5. См также статью 18 (в которой провозглашается право на участие в "принятии решений по вопросам, которые затрагивали бы их права").

²⁵ Статья 19 ("Государства добросовестно консультируются и сотрудничают с соответствующими коренными народами... с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут их затрагивать"). Анализ принципа свободного, предварительного и осознанного согласия см. в замечаниях, касающихся Эквадора (A/HRC/9/9/Add.1).

²⁶ См. S. James Anaya and Siegfried Wiessner, "OP-ED: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment", *Jurist* (3 October 2007).

42. В то время как принятие Декларации знаменует собой итог нормотворческих усилий в области прав коренных народов, которые предпринимались на протяжении ряда десятилетий, важно также отметить, что Организация американских государств продолжает заниматься разработкой американской декларации о правах коренных народов. Как и в случае разработки Декларации Организации Объединенных Наций, коренные народы активно участвуют в поиске общего консенсуса с государствами в отношении этого документа.

43. Декларация Организации Объединенных Наций отражает существующий международный консенсус в отношении индивидуальных и коллективных прав коренных народов с учетом и на основе положений Конвенции МОТ № 169, а также других факторов, включая толкование других документов в области прав человека международными органами и механизмами. Будучи наиболее авторитетным выражением этого консенсуса, Декларация служит основой для действий в направлении обеспечения полной защиты и осуществления этих прав.

IV. МЕХАНИЗМЫ ДЛЯ НАПОЛНЕНИЯ КОНКРЕТНЫМ СОДЕРЖАНИЕМ ПРАВ, ПРОВОЗГЛАШЕННЫХ В ДЕКЛАРАЦИИ О ПРАВАХ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

A. Государства

44. В седьмом пункте преамбулы Декларации подчеркнута "насушная необходимость уважать и поощрять неотъемлемые права коренных народов". Как и в любом другом международном соглашении по правам человека, главная роль в деле поощрения и защиты прав, провозглашенных в Декларации, отводится государственным субъектам. Центральная роль государства дополнительно подкрепляется в основном исправительной направленностью этого документа, который требует от государств принятия позитивных мер для решения тех системных проблем, с которыми сталкиваются коренные народы в контексте осуществления своих прав человека, с учетом их культурных особенностей и выражаемых ими желаний.

Призыв к позитивным или специальным мерам

45. Декларация предусматривает, что "государства в консультации и в сотрудничестве с коренными народами принимают действенные меры, в том числе законодательные меры, для достижения целей настоящей Декларации" (статья 38). Этот общий мандат получает дополнительное развитие в других положениях, в которых предусматриваются

конкретные позитивные меры, требующиеся от государств в отношении почти всех прав, провозглашенных в Декларации.

46. Таким образом, действия государств, требующиеся для наполнения конкретным содержанием прав, провозглашенных в Декларации, предполагают наличие далеко идущей программы законодательной и политической реформы, институциональных мер и возмещения ущерба, причиненного в прошлом, с участием многочисленных государственных субъектов в рамках их соответствующих сфер компетенции. Прежний Председатель Рабочей группы по коренным народам г-жа Эрика-Ирен Даес описала этот процесс как "отсроченное государственное строительство", "благодаря которому коренные народы смогут после многолетней изоляции и отстранения присоединиться ко всем другим народам, составляющим государство, на взаимно согласованных и справедливых началах"²⁷. Этот дух сотрудничества и взаимопонимания между государствами и коренными народами пронизывает всю Декларацию, включая то положение, в котором подчеркивается ценность исторических и современных договоров или соглашений как механизмов развития отношений сотрудничества между коренными народами и государствами (статья 37).

47. Позитивные или специальные меры, требующиеся для практического осуществления положений Декларации, должны затрагивать существующие местные институциональные механизмы и политические структуры, которые в некоторых случаях, возможно, потребуется реформировать, с тем чтобы обеспечить учет особых потребностей коренных народов, как это подчеркнуто в Декларации. В зависимости от местных условий, возможно, потребуются конкретные стратегии, программы и институты для поощрения согласованных действий государственных учреждений в отношении коренных народов. В странах, где они уже существуют, их круг ведения и цели должны определяться правами и принципами, провозглашенными в Декларации.

48. В рамках общей деятельности по шести направлениям, определенным в мандате (экономическое и социальное развитие, культура, окружающая среда, образование, здравоохранение и права человека), на сессиях Постоянного форума и совещаниях экспертов, организованных его секретариатом, разработан целый ряд конкретных рекомендаций, которые могут послужить для государств полезным инструментом в деле планирования и реализации мер, требующихся для практического осуществления положений Декларации. Особенно актуальными для политики государств являются,

²⁷ Erica-Irene A. Daes, "Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination", 3 *Transn'l L. & Contemp. Probs.* 1, 9 (1993).

например, рекомендации Постоянного форума относительно принятия "всеобъемлющих национальных стратегий в области образования для коренных народов"²⁸.

49. Наряду с призывом к конкретным действиям, в статьях 4 и 39 Декларации к государствам обращен общий призыв оказывать финансовую и техническую поддержку для обеспечения функционирования институтов самоуправления коренных народов без ущерба для поддержки, оказываемой по линии международного сотрудничества. Необходимость такой поддержки органически вытекает из эффективного признания систем самоуправления или автономии коренных народов, которые неизбежно связаны с более широкими политическими и институциональными структурами тех стран, где проживают эти народы. Кроме того, эта государственная поддержка помогает расширять возможности коренных народов в плане их автономного управления и обеспечения социальных услуг, например в сфере образования, что также способствует выполнению общих обязательств государств, связанных с экономическими, социальными и культурными правами граждан.

Законодательная реформа и меры в рамках судебной системы

50. Для осуществления положений Декларации вполне естественно потребуются - или может сыграть благоприятную роль - принятие новых законов или поправок к тем законодательным актам, которые уже имеются на национальном уровне, как это предусмотрено статьей 38 Декларации, в которой содержится призыв к принятию надлежащих "законодательных мер". Вполне естественно потребуются также новые регламентирующие основы подзаконного уровня, которые во многих странах по-прежнему отсутствуют или являются недостаточными. Важно отметить, что для проведения законодательных и институциональных преобразований, требуемых Декларацией, как правило, недостаточно одного лишь принятия особых "законов в отношении коренных народов", как это сделали многие государства; обычно это будет также предполагать преобразование более широких правовых структур в ключевых областях.

51. Это относится, например, к положениям Декларации, касающимся прав коренных народов на "автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам" (статья 4), и права "сохранять и укреплять свои особые политические, правовые, экономические, социальные и культурные институты" (статья 5), в том числе в сфере отправления правосудия (статьи 34-35). Наличие систем автономии или самоуправления коренных народов имеет ряд последствий для более широкой системы государственного управления, которые не в полной мере признаны в большинстве стран,

²⁸ E/2004/43-E/C.19/2004/23, пункт 19.

где система автономии или самоуправления коренных народов по-прежнему функционирует де-факто и без надлежащих юридических гарантий. То же самое относится к правам коренных народов на их земли, территории и природные ресурсы, которые провозглашены в статьях 26-28 и связанных с ними положениях Декларации. Хотя эти права в целом и признаны во многих странах, их реализация предполагает проведение целого комплекса юридических и административных преобразований, особенно в отношении законодательства и режима управления собственностью и природными ресурсами.

52. В ноябре 2007 года Боливия приняла закон, закрепляющий за положениями Декларации полную юридическую силу в системе внутреннего права²⁹. Аналогичные инициативы были внесены на рассмотрение законодательных органов других стран. Боливийский закон представляет собой важную инициативу в том смысле, что он демонстрирует решимость государства осуществлять положения Декларации. Вместе с тем такие меры сами по себе не следует рассматривать как достаточные для полномасштабной практической реализации прав, провозглашенных в Декларации, в тех многочисленных конкретных областях, в которых государственное регулирование и управление затрагивает интересы коренных народов.

53. В ряде случаев для признания коренных народов и их прав, закрепленных в Декларации, могут потребоваться изменения конституционного характера. На основе этого понимания Декларация уже использовалась в качестве нормативного эталона в рамках недавних или продолжающихся процессов пересмотра Конституции, например в Боливии, Непале и Эквадоре.

54. Одну из ключевых ролей в практической реализации прав коренных народов, закрепленных в международных стандартах, играют также национальные суды. При рассмотрении дел, затрагивающих коренные народы, национальным судам следует стараться согласовывать свои решения с положениями Декларации. Даже если они не имеют полномочий непосредственно применять ее положения, национальные суды могут - и им следует - использовать Декларацию в качестве ориентира при толковании положений внутреннего законодательства. Хорошим примером в этом контексте служит недавнее решение Верховного суда Белиза по делу *Деревень майя против Генерального атторнея*, при рассмотрении которого суд использовал Декларацию и другие международные

²⁹ Ley N° 3760, Gaceta Oficial N° 3039 (7 de noviembre de 2007).

источники в качестве руководства в своем толковании Конституции Белиза для поддержания прав деревень майя на их традиционные земли³⁰.

55. Юридическое признание и меры в рамках судебной системы являются лишь потенциальными предварительными условиями для практической реализации прав коренных народов, провозглашенных в Декларации, на местном уровне. Прежний Специальный докладчик отметил, что процессы конституционных и законодательных реформ, осуществлявшиеся в последнее время в различных странах, не всегда приводили к реальным изменениям в повседневной жизни коренных народов и до сих пор сохраняется "правоприменительная брешь" между "законодательством и повседневной действительностью"³¹. Для ликвидации этой бреши требуются согласованные и целенаправленные действия многочисленных государственных структур в рамках их соответствующих сфер компетенции, а также наличие сочетания политической воли, технического потенциала и финансового обеспечения.

Интеграция и повышение осведомленности

56. Практическое осуществление положений Декларации требует усилий государства в форме стратегий, программ, институтов и законодательных реформ, конкретно связанных с проблематикой коренных народов; что же касается принципов и прав, закрепленных в Декларации, то их следует интегрировать в деятельность различных исполнительных структур государственной власти и учитывать в рамках более широких процессов формирования политики и в контексте установления программных приоритетов.

57. Это имеет особо важное значение в областях, особо отмеченных в Декларации, где реализация прав коренных народов неразрывно связана с общей государственной политикой, например в сферах образования, культуры или здравоохранения, а также в государственных стратегиях и планах в области развития. В этом контексте Постоянный форум и такие учреждения системы Организации Объединенных Наций, как МОТ и ПРООН, играют одну из ведущих ролей в деле сотрудничества с государствами в вопросах интеграции прав коренных народов в национальные стратегии сокращения масштабов нищеты, направленные на достижение целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия³².

³⁰ *Manuel Coy et al. v. The Attorney General of Belize et al.*, Supreme Court of Belize, Claims No. 171 and 172 (19 October 2007).

³¹ E/CN.4/2006/78, пункт 5.

³² E/2005/43-E/C.19/2005/9, пункты 17–21.

58. Для эффективной интеграции положений Декларации в общую политику государств и поощрения законодательных и институциональных изменений, требующихся для ее практической реализации, правительствам следует обеспечить, чтобы различные заинтересованные стороны были осведомлены о Декларации и в достаточной степени понимали ее положения. Соответственно государствам следует предпринять усилия для повышения осведомленности и обеспечения технической подготовки среди сотрудников государственных органов, представителей законодательной власти и национальных правозащитных учреждений, судебных властей и всех других соответствующих сторон, в том числе гражданского общества и самих коренных народов.

59. Специальный докладчик полностью сознает наличие серьезных технических трудностей, а также экономических, социальных и политических препятствий, с которыми сталкиваются государства в ходе реализации системных мер и реформ, требующихся для обеспечения полного и эффективного уважения прав коренных народов и для постепенного искоренения давней практики злоупотреблений и дискриминации. В свете этих трудностей было решено, что положение коренных народов является предметом глобальной озабоченности и приоритетным вопросом, требующим безотлагательного решения, и что система Организации Объединенных Наций должна сыграть важную роль в поддержке усилий государств, направленных на осуществление положений Декларации.

В. Система Организации Объединенных Наций

60. В двадцатом пункте преамбулы Декларации подчеркнуто, что "Организация Объединенных Наций призвана играть важную и последовательную роль в поощрении и защите прав коренных народов". Особая роль Организации Объединенных Наций ранее была подтверждена Генеральной Ассамблеей в форме торжественного провозглашения 1993 года Международным годом прав коренного народа³³, а затем – в форме провозглашения первого Десятилетия коренных народов (1994–2004 годы)³⁴ и второго Десятилетия, а также принятия плана действий³⁵.

61. С учетом этой особой роли в статье 41 Декларации к органам и специализированным учреждениям системы Организации Объединенных Наций обращен конкретный призыв

³³ Резолюция 45/164 Генеральной Ассамблеи.

³⁴ Резолюция 48/163 Генеральной Ассамблеи.

³⁵ Резолюция 59/174 Генеральной Ассамблеи.

способствовать "полной реализации" положений Декларации, в частности, путем налаживания сотрудничества "с целью оказания финансовой и технической помощи". В статье 42 дополнительно подчеркивается роль органов и специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций, которым предлагается содействовать "соблюдению и полному применению положений" Декларации и принимать "последующие меры" для их эффективного осуществления. Это – общая задача, стоящая в первую очередь перед правозащитными органами и механизмами Организации Объединенных Наций, включая, в частности, те из них, которые обладают конкретным мандатом в отношении прав коренных народов, а также перед различными программами Организации Объединенных Наций, которые тем или иным образом связаны с проблемами коренных народов.

Правозащитные органы и механизмы

62. Как это явствует из указанного выше, правозащитные механизмы и органы Организации Объединенных Наций играют важнейшую роль в деле поощрения и защиты прав коренных народов, внося свой вклад в развитие общего нормативного понимания в отношении минимального содержания этих прав. Декларация о правах коренных народов, являющаяся сегодня наиболее авторитетным выражением этого общего понимания, служит важным инструментом в регулярной деятельности этих органов в области поощрения и защиты прав человека в рамках их соответствующих мандатов и нормативных полномочий.

63. Важным инструментом в деле поощрения прав, провозглашенных в Декларации, является созданный недавно механизм универсального периодического обзора (УПО), осуществляемого Советом по правам человека. Учитывая взаимодополняющий и взаимозависимый характер международно-правовых норм в области прав человека, а также существующую и формирующуюся практику международных органов и механизмов в контексте различных договоров по правам человека, совершенно очевидно, что положения Декларации следует включать в число факторов, используемых при толковании международных обязательств государств в области прав человека и оценке позитивных изменений, а также тех проблем, которые возникают на пути их выполнения. Можно предположить, что, поскольку Декларация постепенно интегрируется и применяется в практике государств и правозащитных органов и механизмов, она найдет активное применение в процессе УПО и будет способствовать определению обязательств государств, подвергаемых этому обзору, в области прав человека и выступать в качестве ориентира при составлении рекомендаций Рабочей группы по универсальному периодическому обзору Совета по правам человека в отношении коренных народов.

64. Нормативное влияние Декларации не ограничивается правозащитной системой Организации Объединенных Наций, но оказывает также должное влияние на деятельность региональных органов, работающих в области прав человека. В прошлом текст проекта декларации Организации Объединенных Наций использовался Межамериканской комиссией по правам человека в качестве доказательства наличия содержания прав коренных народов в рамках общих принципов международного права³⁶. В своем решении по делу *Народ сарамака против Суринама* в контексте Межамериканской конвенции по правам человека Межамериканский суд сослался на Декларацию в целях поддержания и определения оснований для прав коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, на природные ресурсы, имеющиеся на их территориях³⁷. Можно ожидать, что при рассмотрении проблем, касающихся коренных народов, в контексте соответствующих договоров Декларация будет оказывать аналогичное нормативное влияние в африканской и европейской правозащитных системах.

Механизмы Организации Объединенных Наций, конкретно касающиеся коренных народов

65. В системе Организации Объединенных Наций имеются следующие механизмы, мандаты которых конкретно касаются коренных народов: Постоянный форум Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов, Экспертный механизм по правам человека коренных народов и мандат Специального докладчика. Эти механизмы играют особую роль в поощрении практического осуществления положений Декларации.

66. В статье 42 Декларации конкретно упомянуто, что Постоянный форум по вопросам коренных народов обязан содействовать полному применению положений Декларации. Как вспомогательный орган Экономического и Социального Совета, Постоянный форум использует Декларацию в качестве важнейшего инструмента для выполнения своего тройного мандата, предусматривающего предоставление "экспертных консультаций и рекомендаций по вопросам коренных народов Совету, а также программам, фондам и учреждениям Организации Объединенных Наций через Совет", содействие "интеграции и координации" "ведущейся в рамках системы Организации Объединенных Наций

³⁶ *Marie and Carrie Dann v. United States*, Report No. 75/02, Case 11.140 (2002), para. 118; *Maya Indigenous Communities of the Toledo District v. Belize*, Report No. 40/04, Case 12.053 (2004), para. 118.

³⁷ См. пункт 28 выше.

деятельности, связанной с вопросами коренных народов", а также подготовку и распространение "информации по вопросам коренных народов"³⁸.

67. На своей первой сессии после принятия Декларации Постоянный форум приветствовал ее принятие и обязался "учитывать этот документ во всей своей работе"³⁹. Постоянный форум далее подтвердил, что Декларация будет составлять его нормативно-правовую базу, и начал применять ее конкретные положения при составлении своих собственных рекомендаций по основным мандатным областям, а также в работе Форума в рамках его тематических дискуссий и других приоритетов⁴⁰. Кроме того, Постоянный форум стал рассматривать государства как прямых партнеров по "конструктивному диалогу" в отношении "достигнутых результатов, проблем и будущих действий, связанных с решением вопросов коренных народов в каждой стране в соответствии с Декларацией"⁴¹.

68. Декларация прямо упоминается в преамбуле резолюции 6/36 Совета по правам человека, согласно которой в декабре 2007 года⁴² был создан новый Экспертный механизм по правам человека коренных народов. Эта ссылка устанавливает для Экспертного механизма четкую нормативную основу для выполнения его мандата, который предусматривает обеспечение Совета "тематической экспертизой" в области прав человека коренных народов, в частности, в форме исследований и консультирования на основе исследовательской деятельности⁴³. Таким образом, исследования, которые проведет Экспертный механизм, будут иметь ключевое значение для наполнения конкретным содержанием тех прав, которые провозглашены в Декларации, и для их интеграции в центральное русло деятельности Совета в области поощрения и защиты прав человека.

69. Второй механизм Совета по правам человека с прямым мандатом в отношении коренных народов - это мандат Специального докладчика, который, как это указывалось, возлагает на мандатария ответственность за пропаганду Декларации и других

³⁸ Резолюция 2000/22 Экономического и Социального Совета, пункт 2.

³⁹ E/2008/43-E/C.19/2008/13, пункт 128.

⁴⁰ Там же, пункт 132.

⁴¹ Там же, пункт 133.

⁴² Второй пункт преамбулы.

⁴³ Пункт 1.

соответствующих международных договоров, имеющих отношение к правам коренных народов. Специальный докладчик полностью признает необходимость тесного сотрудничества и партнерства с Постоянным форумом и Экспертным механизмом в интересах осуществления совместной работы над решением важной задачи содействия обеспечению практической реализации прав, провозглашенных в Декларации. Специальный докладчик преисполнен искренней решимости добиваться решения этой задачи в рамках своей предстоящей деятельности.

Специализированные учреждения

70. Специализированные учреждения, программы и фонды Организации Объединенных Наций конкретно упомянуты в Декларации в качестве важных участников процесса осуществления ее положений. В Декларации содержится конкретный призыв к специализированным учреждениям налаживать сотрудничество с целью оказания "финансовой и технической помощи" (статья 41), а также призыв интегрировать Декларацию в деятельность учреждений на местном уровне (статья 42). Кроме того, Декларация предусматривает, что в контексте работы учреждений следует обеспечивать "участие коренных народов в решении затрагивающих их вопросов" (статья 41).

71. Как это явствует из указанного выше, подтверждением важной роли специализированных учреждений в деле поощрения прав коренных народов служит факт создания Постоянного форума, который получил от Экономического и Социального Совета конкретное поручение взаимодействовать с учреждениями Организации Объединенных Наций в процессе интеграции проблем коренных народов в деятельность системы Организации Объединенных Наций. В 2001 году этими учреждениями была сформирована Межучрежденческая группа поддержки по вопросам коренных народов, которая действует в качестве центрального механизма, координирующего усилия различных его участников в области оказания поддержки в работе Постоянного форума. В последние годы ряд учреждений, представленных в рамках Группы, приняли новые стратегии, программы или руководящие положения, касающиеся коренных народов, либо внесли в уже существующие программные документы определенные поправки, которые в целом - но не всегда в полном объеме - соответствуют принципам и правам, провозглашенным в Декларации. К их числу относятся, в частности, "Политика взаимодействия" ПРООН с коренными народами (2001 год), Оперативная и банковская политика Всемирного банка в отношении коренных народов (ОР/ВР 4.10) (2005 год), а на региональном уровне - Оперативная политика Межамериканского банка развития в отношении коренных народов (ОР-765) (2006 год).

72. После принятия Декларации Постоянный форум просил специализированные учреждения "пересмотреть свою политику и программы, с тем чтобы они соответствовали положениям Декларации", уделив особое внимание обеспечению уважения права коренных народов на самоопределение и права на свободное, предварительное и осознанное согласие⁴⁴. Обнадеживающей инициативой в этом направлении является принятие в феврале 2008 года руководящих указаний по решению проблем коренных народов, которые были разработаны Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Эти руководящие указания призваны служить подспорьем для системы Организации Объединенных Наций в деле интеграции прав коренных народов в оперативную деятельность и программы на уровне стран. Кроме того, ООН-Хабитат и ПРООН в настоящее время занимаются разработкой внутренних стратегий в отношении коренных народов на основе Декларации.

73. Влияние Декларации на работу специализированных учреждений проанализировано прежним Специальным докладчиком в его докладе, посвященном правозащитному подходу к процессу развития (A/HRC/6/15). Он указал, что на международных учреждениях лежит особая ответственность в этой области, и призвал их "воздерживаться от поддержки проектов и программ, которые прямо или косвенно могут привести или приводят к нарушениям прав коренных народов в странах - получателях помощи в целях развития" (пункт 72). Он далее рекомендовал сторонам, участвующим в сотрудничестве в целях развития, "обеспечивать, чтобы их деятельность помогала укреплять диалог и взаимодействие между коренными народами и правительствами стран их проживания, определяя при этом приоритетные направления и выделяя ресурсы, необходимые для обеспечения" их прав (пункт 74).

С. Коренные народы

74. Провозглашенная в восемнадцатом пункте преамбулы Декларации цель развития "гармоничных и базирующихся на сотрудничестве отношений между государством и коренными народами" предполагает мобилизацию усилий общин, властей и организаций коренных народов как основных участников деятельности по обеспечению реализации прав, провозглашенных в этом документе. Для реализации провозглашенного в Декларации права на самоопределение и распространения этого права на различные сферы жизни коренных народов требуется позитивное участие и государств, и коренных народов в духе партнерства без чего Декларация никогда не смогла бы стать эффективной.

75. Таким образом, факт широкого провозглашения прав коренных народов в Декларации не только устанавливает позитивные обязательства для государств, но и

⁴⁴ E/2008/43-E/C.19/2008/13, пункт 137.

возлагает серьезные обязанности на самих обладателей прав. Это взаимодействие между провозглашением прав и принятием обязанностей особо важно в тех областях, в которых Декларация провозглашает для коренных народов значительную степень автономии в ведении своих дел на внутреннем и местном уровнях.

76. Позитивные действия самих коренных народов логически необходимы при осуществлении их права на поддержание и развитие институтов и механизмов самоуправления. Декларация одновременно признает экономические последствия самоуправления или автономии коренных народов, провозглашая при этом права коренных народов на получение финансовой и технической помощи государства и международное сотрудничество в целях осуществления их прав и выполнения их обязанностей в этой области (статьи 4 и 39).

77. В частности, коренным народам предлагается выполнять обязанности, связанные с сохранением, использованием и развитием их культурного наследия и различных форм культурного выражения⁴⁵. В Декларации далее признаются обязанности коренных народов перед грядущими поколениями, в том числе в области экологии, которые касаются традиционных земель, территорий и ресурсов (статьи 25 и 29).

78. При осуществлении своих прав и обязанностей, закрепленных в Декларации, самим коренным народам следует руководствоваться нормативными принципами Декларации. Процесс осуществления положений Декларации будет неизменно требовать от коренных народов доброй воли и активного участия в духе взаимного сотрудничества, а государства должны будут консультироваться с коренными народами в вопросах, затрагивающих их права, в целях получения их свободного, предварительного и осознанного согласия. Целью таких консультаций для обеих сторон должно быть достижение взаимного согласия, способствующего формированию гармоничного партнерства.

79. Процесс осуществления положений Декларации коренными народами может также потребовать от них развития или пересмотра их собственных институтов, традиций или обычаев на основе их собственных процедур принятия решений. В Декларации указано, что институты коренных народов должны функционировать "в соответствии с международными стандартами в области прав человека" (статья 34), и предложено уделять особое внимание "правам и особым потребностям престарелых, женщин, молодежи, детей и инвалидов, принадлежащих к коренным народам", в том числе в контексте ликвидации всех форм дискриминации и насилия в отношении детей и женщин,

⁴⁵ Статья 12 (1) (право на религиозные и духовные традиции коренных народов); статья 13 (1) (право на свой язык, литературу и философию); статья 31 (1) (право на свои традиционные знания и технологии).

принадлежащих к коренным народам (статья 22). При условии надлежащего понимания этих положений Декларация является мощным инструментом, который позволит коренным народам реализовать свои права человека в рамках их соответствующих обществ в условиях уважения их культурных укладов и ценностей.

D. Гражданское общество

80. И наконец, достижение тех кардинальных изменений, которые требуются для обеспечения практического осуществления положений Декларации на местном уровне, в конечном итоге будет невозможным без участия общества в целом и привлечения таких социальных секторов, как, например, система образования, средства массовой информации, сфера искусства, религиозные группы и деловые круги.

81. Участие общества является предварительным условием для ликвидации укоренившейся дискриминации и предрассудков в отношении коренных народов, особенно в сферах образования, культуры и информации. В этом контексте в Декларации предусмотрено, что "культура, традиции, история и чаяния... должны соответствующим образом отражаться в сфере образования и общественной информации" (статья 15, пункт 1), причем это требование далее распространено на "частные средства массовой информации" (статья 16, пункт 2). Уважение культурной собственности и традиционных знаний коренных народов затрагивает также деятельность других структур общества, включая церкви, академические и исследовательские институты и музеи.

82. В силу того влияния, которое они оказывают на деятельность и повседневную жизнь коренных народов, серьезная ответственность в плане уважения и поощрения прав и принципов, провозглашенных в Декларации, лежит также на местных предприятиях и транснациональных корпорациях. Это особенно актуально в контексте гарантий, оговоренных в статье 32 Декларации, которые касаются проектов в области развития или добычи природных ресурсов, затрагивающих территории коренных народов. В связи с этим Постоянный форум призвал транснациональные корпорации соблюдать стандарты, закрепленные в Декларации⁴⁶.

83. При осуществлении деятельности, затрагивающей коренные народы, положения Декларации должны также уважаться и соблюдаться негосударственными субъектами, занимающимися вопросами развития. Декларация устанавливает для НПО - равно как и для государств и международных учреждений - не только ряд четких программных приоритетов в их деятельности в области развития, затрагивающей коренные народы, но и

⁴⁶ E/2008/43-E/C.19/2008/13, пункт 26.

ряд руководящих указаний, которые должны определять структуру и порядок осуществления этой деятельности⁴⁷. Кроме того, принятие Декларации должно служить стимулирующим фактором в деле интеграции прав коренных народов в деятельность международных и национальных правозащитных НПО.

84. В последние годы ряд местных и международных НПО играют одну из главных ролей в деле оказания конкретной поддержки для удовлетворения требований коренных народов и обеспечения соблюдения их прав, и это заслуживает одобрения. Сегодня их следует рассматривать как ключевых участников деятельности по широкому распространению содержания Декларации и оказанию содействия в развитии конструктивного диалога между государствами, коренными народами и другими соответствующими заинтересованными сторонами в целях осуществления ее положений. Некоторые из этих организаций уже участвуют в такой деятельности, которая должна встречать поддержку со стороны государств и сообщества доноров в целом.

V. ВЫВОДЫ

85. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов представляет собой авторитетное общее понимание минимального содержания прав коренных народов, сформировавшееся на глобальном уровне на основе различных источников международного права в области прав человека. В Декларации, являющейся продуктом длительного процесса разработки, в ходе которого были учтены потребности, высказанные самими коренными народами, нашли отражение и получили дальнейшее развитие общеприменимые нормы прав человека, интерпретируемые и применяемые договорными органами Организации Объединенных Наций и региональными договорными органами, а также стандарты, установленные Конвенцией МОТ № 169 и другими соответствующими договорами и процессами.

86. Соответственно в Декларации не предпринимается попытки наделить коренные народы рядом особых или новых прав человека, а дается изложение общих правозащитных принципов и прав в конкретном контексте особых исторических, культурных и социальных условий жизни коренных народов. Стандарты, провозглашенные в Декларации, носят в основном исправительный характер, поскольку они нацелены на искоренение системных препятствий и дискриминации, с которыми сталкиваются коренные народы в процессе осуществления основных прав человека. В этом плане стандарты, закрепленные в Декларации, связаны с

⁴⁷ Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития, Руководящие указания по решению проблем коренных народов, февраль 2008 года.

существующими обязательствами государств по другим соглашениям в области прав человека.

87. Для того чтобы добиться полномасштабного практического осуществления положений Декларации, государства должны принять ряд позитивных специальных мер, затрагивающих различные институты законодательной системы и государственного управления. Это предполагает реализацию комплексного процесса законодательной и институциональной реформы, мер в рамках судебной системы, целенаправленных стратегий и специальных процедур возмещения ущерба. Это - процесс, который требует от государств полной мобилизации политической воли и финансового обеспечения и который отнюдь не лишен всевозможных препятствий и трудностей.

88. Система Организации Объединенных Наций, включая правозащитные органы и механизмы, специализированные учреждения и механизмы, мандаты которых непосредственно связаны с проблемами коренных народов (Постоянный форум, Экспертный механизм и Специальный докладчик), играет одну из главных ролей в деле поощрения осуществления положений Декларации на местном уровне. Принципы и права, провозглашенные в Декларации, составляют или дополнительно укрепляют нормативные основы для деятельности правозащитных институтов, механизмов и специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций, имеющей отношение к проблемам коренных народов, в том числе в сфере сотрудничества в интересах развития, которое нацелено на повышение благосостояния коренных народов, а также для других видов деятельности, которые могут тем или иным образом затрагивать интересы коренных народов.

89. Поскольку осуществление положений Декларации зависит от установления тесных отношений партнерства между государствами и коренными народами, в рамках которых обе стороны должны нести свою долю ответственности, важнейшая роль в деле обеспечения практического осуществления положений Декларации неизменно принадлежит самим коренным народам. Большинство положений Декларации, включая те статьи, которые посвящены элементам самоопределения коренных народов в областях самоуправления и автономии, культурной целостности и социальных областях, требуют активного и добросовестного взаимодействия коренных народов с государствами и более широкими политическими и общественными структурами.

90. Структуры гражданского общества, включая систему образования и средства массовой информации, религиозные группы, неправительственные организации и частный сектор, также призваны сыграть свою роль в поддержании тех широких общественных преобразований, которые требуются для решения проблем, связанных с воплощением положений Декларации Организации Объединенных Наций в повседневную действительность.
