



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
4 September 2009  
Russian  
Original: English

---

### Шестьдесят четвертая сессия

Пункт 68(а) предварительной повестки дня\*

### Вопросы коренных народов

## Второе Международное десятилетие коренных народов мира

### Записка Генерального секретаря\*\*

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов Джеймса Анайи в соответствии с пунктом 1 резолюции 63/161 Генеральной Ассамблеи.

---

\* A/64/150.

\*\* Настоящий доклад был представлен с задержкой вследствие трудностей административного характера.



## **Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов**

### *Резюме*

Настоящий доклад является первым докладом, представляемым Генеральной Ассамблее нынешним Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов Джеймсом Анайей в соответствии с резолюцией 63/161 Генеральной Ассамблеи. Специальный докладчик рассматривает ход осуществления своего мандата в соответствии с резолюцией 6/12 Совета по правам человека, в котором ему поручалось сотрудничать с государствами, коренными народами, Организацией Объединенных Наций и региональными органами, а также неправительственными организациями и уделять особое внимание факторам, препятствующим всестороннему осуществлению прав человека и основных свобод коренных народов, и наилучшей практике по преодолению таких препятствий, в частности, путем популяризации Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и международных документов, связанных с обеспечением реализации прав коренных народов. Права, изложенные в Декларации Организации Объединенных Наций, служат в качестве основы коллективной деятельности, которую Специальный докладчик использует в своей работе, создают информационное обеспечение для его сотрудничества с механизмами Организации Объединенных Наций, с которыми он взаимодействует, а также формируют ядро его целенаправленной работы с государствами, организациями коренных народов и партнерами, представляющими гражданское общество.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	4
II. Сфера мандата .....	5
А. Координация с другими механизмами и органами .....	5
III. Области деятельности .....	7
А. Пропаганда передового опыта .....	8
В. Тематические исследования .....	10
С. Страновые доклады .....	12
D. Предполагаемые нарушения прав человека .....	13
IV. Декларация о правах коренных народов .....	15
А. Принятие .....	15
В. Общее содержание и характер .....	16
С. Механизмы операционализации .....	19
V. Выводы и рекомендации .....	23
А. Сотрудничество с другими механизмами и органами .....	23
В. Сферы деятельности .....	23
С. Операционализация прав, изложенных в Декларации Организации Объединенных Наций .....	24

## I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов в соответствии с резолюцией 63/161 Генеральной Ассамблеи. 28 марта 2008 года Совет по правам человека назначил Джеймса Анайу (Соединенные Штаты Америки) Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов. Г-н Анайа приступил к исполнению возложенных на него обязанностей с 1 мая 2008 года и за истекшее с тех пор время представил Совету по правам человека два доклада.

2. В своем первом ежегодном докладе (A/HRC/9/9) Специальный докладчик представил ряд соображений в отношении нормативной базы решения проблем коренных народов, а также в отношении практической реализации прав человека, закрепленных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и в других соответствующих международных документах. В своем втором докладе (A/HRC/12/34) Специальный докладчик приводит подробное описание своих методов и сфер деятельности, а также предлагает анализ обязанности государств проводить консультации с коренными народами по затрагивающим их вопросам в надежде показать возможные пути решения этой ключевой проблемы в будущем правительствами, коренными народами, системой Организации Объединенных Наций и другими заинтересованными сторонами, а также делает ряд рекомендаций.

3. Настоящий доклад — первый доклад Специального докладчика Генеральной Ассамблее — содержит обзор сферы его мандата в соответствии с резолюцией 6/12 Совета по правам человека. Особое внимание уделяется координации действий с другими механизмами и органами и освещению нескольких мероприятий, проведенных в период с 1 мая по 1 сентября 2009 года при участии в духе сотрудничества Организации Объединенных Наций и региональных органов (раздел I). В докладе содержится краткое описание сфер деятельности Специального докладчика в соответствии с кругом ведения его мандата в отношении наблюдения за осуществлением прав человека коренных народов во всем мире и принятия мер по улучшению этой работы согласно соответствующим международным стандартам (раздел II). Эти области деятельности относятся к четырем взаимосвязанным сферам: пропаганда передового опыта; тематические исследования; страновые доклады; предполагаемые нарушения прав человека. В докладе содержится анализ Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, включая вопросы, касающиеся ее принятия, связанных с этим событий, ее общего характера и содержания, и подчеркивается ее центральная роль в принимаемых системой Организации Объединенных Наций, государствами, организациями коренных народов и партнерами, представляющими гражданское общество, мер по содействию осуществлению прав коренных народов (раздел III).

4. Специальный докладчик выражает признательность за предоставленную ему поддержку персоналу Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). Он также желает поблагодарить сотрудников и научных работников Программы по вопросам права и политики в отношении коренных народов Университета Аризоны за их всестороннюю помощь. Наконец, Специальный докладчик желает поблагодарить

многие коренные народы, правительства, органы и учреждения Организации Объединенных Наций, неправительственные организации и всех, кто сотрудничал с ним на протяжении последних полутора лет в связи с реализацией возложенного на него мандата.

## **II. Сфера мандата**

5. Комиссия по правам человека в своей резолюции 2001/57 сформулировала мандат Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов, предусматривающий, в частности, следующие функции: «собирать, запрашивать, получать и обмениваться информацией и сообщениями из всех соответствующих источников» о нарушениях прав человека «саих коренных народов и их общин и организаций» и «готовить рекомендации и предложения по соответствующим мерам в целях предупреждения таких нарушений и принятия мер для исправления положения» (пункт 1). Далее Специальному докладчику было предложено «учитывать гендерный фактор» и уделять особое внимание положению женщин и детей из числа коренных народов (пункты 2 и 3).

6. В своей резолюции 6/12 Совет по правам человека, выступая в качестве преемника Комиссии по правам человека, расширил сферу действия первоначальной резолюции, добавив указание Специальному докладчику осуществлять деятельность на основе сотрудничества с государствами, коренными народами, Организацией Объединенных Наций и региональными органами, а также неправительственными организациями и уделять особое внимание как препятствиям, не позволяющим обеспечить всестороннее осуществление прав человека коренных народов, так и наилучшей практике по преодолению этих препятствий. Важно то, что в этой резолюции Специальному докладчику дополнительно поручается популяризировать Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и в соответствующих случаях международные документы, имеющие отношение к продвижению прав коренных народов, создавая этим самым для деятельности Докладчика четкую нормативную основу, которая более подробно обсуждается в разделе III ниже.

### **A. Координация с другими механизмами и органами**

7. Как предусмотрено в резолюции 6/12 Совета по правам человека, координация с другими учреждениями — один из главных принципов работы Специального докладчика. В этой резолюции Совет поручил Специальному докладчику «работать в тесном сотрудничестве, избегая ненужного дублирования, с другими специальными процедурами и вспомогательными органами Совета по правам человека, соответствующими органами Организации Объединенных Наций, договорными органами и региональными правозащитными организациями» (резолюция 6/12, пункт 1(d)).

8. В частности, от Специального докладчика требуется «работать в тесном сотрудничестве с Постоянным форумом по вопросам коренных народов и участвовать в его ежегодной сессии» (резолюция 6/12, пункт 1(e)). Такое сотрудничество распространяется также на экспертный механизм, на который Советом по правам человека возложена обязанность приглашать Специального док-

ладчика на свои ежегодные сессии для «наращивания сотрудничества и избежания дублирования с деятельностью» соответствующих механизмов (резолюция 6/36, пункт 5). В процессе своей работы Специальный докладчик отметил значительный уровень непонимания коренными группами, неправительственными организациями и другими заинтересованными сторонами соответствующих ролей и функций трех вышеупомянутых механизмов, а также их места в институциональной структуре Организации Объединенных Наций и считает исключительно важным аспектом постоянное изучение индивидуальных мандатов и функций этих механизмов<sup>1</sup>.

9. Для решения некоторых вопросов, касающихся ролей и функций этих трех механизмов, Специальный докладчик вместе с бывшим Специальным докладчиком Родольфо Ставенхагеном принял участие в проходившем в Мадриде 4–6 февраля 2009 года семинаре с участием членов экспертного механизма и четырех членов Постоянного форума, а также нескольких экспертов от различных регионов. Главная цель этого совещания, которое было организовано Международной рабочей группой по делам коренного населения и межкультурной рабочей группой «Альмасига», заключалась в поощрении неформального диалога с участием членов этих трех механизмов, с тем чтобы повысить эффективность координации их деятельности и активизировать их взаимодействие с другими учреждениями и органами Организации Объединенных Наций, особенно в связи с необходимостью более тесного сотрудничества и партнерства для обеспечения практической реализации прав, закрепленных в Декларации Организации Объединенных Наций. В ходе совещания эксперты обсуждали методы рационализации деятельности этих трех механизмов путем рассмотрения приоритетной сферы работы или нескольких сфер в рамках соответствующих мандатов и определения путей возможной максимизации соответствующих аспектов каждого мандата<sup>2</sup>.

10. Специальный докладчик ежегодно представляет доклады Постоянному форуму и экспертному механизму и прилагает активные усилия по установлению диалога с учреждениями Секретариата Организации Объединенных Наций, их представителями в регионах и специализированными учреждениями, занимающимися вопросами коренных народов. Специальный докладчик встречался с представителями различных учреждений Организации Объединенных Наций на семинаре, организованном в Нью-Йорке Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) 20 мая 2009 года, и в ходе этих встреч он подчеркивал роль учреждений и программ Организации Объединенных Наций в осуществлении Декларации Организации Объединенных Наций. Он также встречался 21 мая с сотрудниками Департамента по политическим вопросам Секретариата, а позднее занимался вопросами укрепления координации в областях, представляющих взаимный интерес.

11. Специальный докладчик принимал участие в двух семинарах по вопросам осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах ко-

<sup>1</sup> См. резолюцию 2000/22 Экономического и Социального Совета, учредившую Постоянный форум, и резолюцию 6/36 Совета по правам человека, создавшую экспертный механизм. Информацию о дальнейшем обсуждении факторов взаимодополняемости и различия этих органов см. в документе A/HRC/12/34.

<sup>2</sup> Краткий отчет Международного семинара экспертов по вопросу о роли механизмов Организации Объединенных Наций, имеющих конкретный мандат по осуществлению прав коренных народов (A/HRC/12/34/Add.7).

ренных народов в Латинской Америке, которые проходили в Лиме 6–8 октября 2008 года (совместно с Международной организацией труда (МОТ)), и в Монтелимаре, Никарагуа, 10–13 июня 2009 года, организованных УВКПЧ, которое способствует осуществлению прав и связанных с этим обязательств государств, изложенных в Декларации, на региональном уровне с использованием для этого услуг по образованию, сбору информации и подготовке рекомендаций. В ходе этих двух семинаров Специальный докладчик выступал с сообщениями, посвященными содержанию Декларации и методам ее осуществления в Латинской Америке. Кроме того, представлению Декларации было посвящено выступление Специального докладчика перед участниками семинара по теме «Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: стоящие перед нами задачи», который был организован ПРООН 11 ноября 2008 года в Коста-Рике в городе Сан-Хосе.

12. 3 июня 2009 года Специальный докладчик выступил с основным докладом на семинаре по теме «Обеспечение соблюдения прав коренных народов и их развития в Латинской Америке и Карибском бассейне», который проходил в Вашингтоне, О.К. В этом докладе особое внимание он уделит роли Всемирного банка с учетом многообразных задач и инициатив, касающихся коренных народов. Специальный докладчик на постоянной основе поддерживает контакты и сотрудничает с представителями Всемирного банка, изучая возможности дальнейшей координации деятельности по вопросам, актуальным для Латинской Америки и других регионов.

13. 25 октября 2008 года Специальный докладчик принимал участие в семинаре экспертов по земельным правам коренных народов и по принципу свободного, добровольного и осознанного согласия, который проходил в Вашингтоне, О.К., и был организован Межамериканской комиссией по правам человека. Специальный докладчик обменялся с Комиссией информацией по самым различным вопросам. Кроме того, Специальный докладчик подтвердил свою готовность сотрудничать с Рабочей группой по вопросам коренных народов/общин в Африке Африканской комиссии по правам человека и народов и планирует рассмотреть конкретные шаги, с помощью которых он сможет в дальнейшем активизировать свое сотрудничество с Комиссией и другими региональными органами. Эти нынешние и потенциальные инициативы соответствуют положениям резолюции 6/12 Совета по правам человека, согласно которым Специальному докладчику надлежит «...наладить регулярный, основанный на сотрудничестве диалог с... региональными или субрегиональными международными учреждениями».

### **III. Области деятельности**

14. Специальный докладчик принимает участие в осуществлении широкого круга мероприятий в рамках своего мандата по контролю за соблюдением прав человека коренных народов во всем мире и способствует деятельности по улучшению положения в этой области согласно соответствующим международным стандартам, включая положения Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. В целом Специальный докладчик стремится разрабатывать методы работы, ориентированные на конструктивный диалог с правительствами, коренными народами, неправительственными организациями, соответствующими учреждениями Организации Объединенных

Наций и другими сторонами, чтобы находить решения наиболее острых проблем и урегулировать возникающие острые ситуации, а также развивать достигнутые успехи. Различные мероприятия, проводимые им с этой целью, могут быть разбиты на четыре взаимозависимые сферы деятельности: пропаганда передового опыта; тематические исследования; страновые доклады; предполагаемые нарушения прав человека.

## **А. Пропаганда передового опыта**

15. Первая область деятельности Специального докладчика является следствием данного ему Советом по правам человека указания «выявлять и поощрять наилучшую практику» (пункт 1(а) резолюции 6/12). Специальный докладчик уделяет особое внимание деятельности по проведению правовых, административных и программных реформ на национальном уровне в целях соблюдения стандартов Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и других соответствующих международных документов. Реформа такого рода — сложное дело, поскольку встречаются самые различные трудности и требуется твердая приверженность со стороны правительств как в финансовом, так и в политическом плане.

16. В рамках своей деятельности Специальному докладчику приходится оказывать помощь в связи с осуществлением инициатив по проведению конституционной и законодательной реформы, подготавливая в этой связи руководящие указания по вопросу о том, как обеспечивать согласованность таких инициатив с соответствующими международными стандартами. Вскоре после вступления Специального докладчика в его должность в мае 2008 года организации коренных народов и Председатель Учредительного собрания Эквадора просили его оказать техническую помощь в деле пересмотра Конституции в рамках проекта ПРООН по оказанию технического содействия этой стране. Во время своей рабочей поездки Специальный докладчик имел возможность провести конструктивный диалог с членами Учредительного собрания, экспертами и представителями организаций коренных народов, а также Конфедерации коренных народов Эквадора. Специальный докладчик представил правительству ряд замечаний, касающихся некоторых вопросов, затронутых в ходе его рабочей поездки, с учетом соответствующих международных норм (см. A/HRC/9/9/Add.1). Новая Конституция Эквадора была принята на референдуме в сентябре 2008 года. Она включает важные положения, закрепляющие коллективные права коренных народов. Специальный докладчик продолжает следить за проведением в Эквадоре этих реформ и за принятием последующего законодательства.

17. Специальный докладчик также поощряет внедрение передового опыта путем содействия принятию государствами позитивных мер. В декабре 2008 года Специальный докладчик получил приглашение присутствовать на церемонии в Амас Тингги (Никарагуа), в ходе которой правительство передало местной общине долгожданный титул на земли, которые принадлежали еще предкам этих людей, в соответствии с требованиями постановления 2001 года Межамериканского суда по правам человека. В пресс-релизе, который был выпущен после этой церемонии, Специальный докладчик дал высокую оценку деятельности правительства Никарагуа по выполнению вышеупомянутого постановления. Специальный докладчик будет продолжать следить за усилиями по обеспечению того, чтобы права коренного народа Амас Тингги на титульные



земли полностью уважались на практике третьими сторонами и принимались к сведению при рассмотрении заявлений по вопросам прав на землю и сопутствующих исков, поступающих от других коренных общин.

18. В апреле 2009 года Специальный докладчик совершил поездку в Чили для оценки положения коренных народов в этой стране. Эта поездка стала продолжением состоявшегося в 2003 году визита в Чили его предшественника. Хотя коренные народы Чили по-прежнему сталкиваются с различными проблемами, правительство в последние годы приняло ряд мер по усилению защиты их прав, включая ратификацию в сентябре 2008 года Конвенции МОТ 1989 года (№ 169) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах. Оно также приняло обязательство провести конституционную реформу в целях признания и поощрения прав коренных народов. В свете процесса конституционной реформы Специальный докладчик подготовил и представил правительству доклад<sup>3</sup>, который впоследствии был опубликован. В докладе излагались и анализировались различные применимые элементы права на консультацию, а также приводились примеры консультационных механизмов в других странах. Правительство инициировало проведение консультаций с группами коренных народов Чили по вопросам, касающимся конституционной реформы, и Специальный докладчик продолжает наблюдать за прогрессом в этой области.

19. Специальный докладчик принимал участие в семинаре по вопросам прав коренных народов, который проходил в Джакарте 16–17 марта 2009 года и был организован Индонезийской национальной комиссией по правам человека и Альянсом коренных народов архипелага. В ходе семинара Комиссия по правам человека и Альянс народов объявили о достигнутом соглашении относительно совместной программы решения проблем коренных народов, которую можно рассматривать в качестве положительного примера координации деятельности независимой государственной комиссии по правам человека и крупной организации коренного народа.

20. 22 октября 2008 года Специальный докладчик присутствовал на шестьдесят пятом съезде Национального конгресса американских индейцев, на котором он выступил с докладом по вопросу об использовании международных стандартов для усиления защиты прав коренных народов в Соединенных Штатах Америки. Национальный конгресс является коалицией, в состав которой входят более 250 коренных народов Соединенных Штатов, его деятельность призвана обеспечивать обоснованность решений правительства и конгресса этой страны, которые затрагивают интересы коренных народов.

21. С 27 по 31 октября 2008 года Специальный докладчик совместно с представителями общин саами со всей территории саами в странах Северной Европы и Российской Федерации, представителями правительства и другими заинтересованными лицами присутствовал на девятнадцатой Конференции саами, которая проходила в Рованиеми (Финляндия). В ходе Конференции Специальный докладчик имел возможность встречаться с Советом саами и парламентами саами стран Северной Европы для обсуждения путей укрепления институциональных механизмов защиты их прав. Парламенты саами становятся все

<sup>3</sup> A/HRC/12/34/Add.6.

более эффективным средством усиления осуществляемого народом саами контроля за вопросами, влияющими на их жизнь.

22. В качестве новаторской инициативы органов управления коренного народа в Соединенных Штатах народ навахо создал Комиссию по правам человека народа навахо. 19 декабря 2008 года Специальный докладчик присутствовал на мероприятии под названием «Правозащитная ориентация», которое было организовано Комиссией для членов Совета народа навахо, и вместе с членами Комиссии и Совета обсудил пути обеспечения защиты прав человека народа навахо с использованием международных механизмов реализации прав человека.

23. Специальный докладчик совершил поездку в Австралию для участия в совещании по теме «Шестидесятая годовщина Всеобщей декларации прав человека: положение в области прав человека и основных свобод австралийских аборигенов и жителей островов в проливе Торресов», которое было организовано Фондом по изучению вопросов положения аборигенов и жителей островов в Канберре 3–5 декабря 2008 года. В ходе поездки Специальный докладчик получил возможность в неформальной обстановке встретиться с различными представителями органов власти, что ознаменовало собой начало конструктивного диалога в рамках подготовки к его следующей поездке, которая была запланирована на август 2009 года.

24. Важным компонентом усилий по распространению передового опыта на национальном уровне является политика, направленная на содействие осуществлению прав коренных народов в соответствии с Декларацией Организации Объединенных Наций. Как уже отмечалось, в 2009 году Австралия официально одобрила Декларацию, а Колумбия заявила, что поддерживает ее. Специальный докладчик намеревается продолжать стимулировать развитие позитивных тенденций. Он подтверждает свою готовность оказывать конструктивную техническую и консультативную помощь правительствам, компаниям, коренным народам и другим заинтересованным сторонам в тех случаях, когда возникает такая потребность, в связи с их усилиями по разработке правовых, административных и программных инициатив и реформ в вопросах, касающихся положения коренных народов. Деятельность Специального докладчика в этой области будет иметь практическую направленность и призвана выявлять и поощрять модели, которые могут использоваться в различных условиях. Специальный докладчик намерен более подробно освещать эти модели, когда они имеются и являются успешными, в своих последующих докладах Генеральной Ассамблеи и Совету по правам человека, а также в других докладах, предназначенных для широкой общественности.

## **В. Тематические исследования**

25. Вторым направлением деятельности Специального докладчика, которое имеет своей целью применение передового опыта в конкретных странах, является проведение или участие в проведении исследований по вопросам или темам, представляющим интерес для коренных народов во всех регионах мира. Предыдущий Специальный докладчик провел ряд тематических исследований для выявления основных вопросов и для создания основы последующей конструктивной практической деятельности и реформ, в том числе касающихся результатов проектов в области развития для коренных общин, воплощения в

жизнь национальных законов и международных стандартов по защите прав коренного населения, коренных народов и системы образования, взаимосвязей между статутным государственным правом и обычным правом коренных народов, а также международных норм, затрагивающих коренные народы.

26. В то же время, принимая во внимание создание экспертного механизма по правам коренных народов с мандатом на оказание тематической экспертной помощи и подготовку рекомендаций Совету по правам человека по вопросам, затрагивающим коренные народы, Специальный докладчик отныне рассматривает проведение тематических исследований в качестве второстепенной формы своей работы. Его роль будет заключаться в основном в дополнении и поддержке деятельности экспертного механизма. В этой связи в начале 2009 года Специальный докладчик на основе уже накопленного им опыта предоставил информацию для текущего проводимого экспертным механизмом исследования по вопросу о праве коренных народов на образование.

27. Кроме того, в интересах дальнейшего прояснения конкретных проблем, с которыми сталкиваются женщины из числа коренного населения, Специальный докладчик вместе с бывшим Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях Якином Эртюрком принимал участие в региональном консультативном совещании по теме «Насилие в отношении женщин из числа коренного населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе». Это региональное консультативное совещание было создано в Дели Азиатско-Тихоокеанским форумом по проблемам женщин, права и развития и организацией «Махила сарвангин уткарша мандал», а 14–18 октября 2008 года было проведено национальное консультативное совещание. Участники этих консультативных совещаний, в частности большое число женщин-представительниц коренного населения этого региона, рассказали об основных постоянных факторах, вызывающих насилие, включая дискриминацию женщин из числа коренного населения в следующих областях: глобализация экономики; милитаризация и вооруженные конфликты; культура, традиции и религия, а также их взаимосвязанные последствия для женщин из числа коренного населения. Обсуждения с участием двух специальных докладчиков были ориентированы на выявление эффективных стратегий и механизмов ликвидации многообразных форм насилия в отношении женщин из числа коренного населения на национальном, региональном и международном уровнях, а также призваны обеспечить анализ передового опыта. Консультативные совещания завершились подготовкой доклада, озаглавленного «Защита прав женщин из числа коренного населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе: на пути к будущему для всех без насилия».

28. Специальный докладчик также поддерживает отношения сотрудничества с неправительственными организациями и экспертами из числа коренного населения по линии двух инициатив, затрагивающих две тематические области, которые всегда интересуют коренные народы. Одна из этих инициатив предусматривает проведение семинара неправительственной организацией «Кредда» и Центром содействия Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в Каталонии. Этот семинар должен состояться в октябре 2009 года. На нем будут рассматриваться механизмы урегулирования споров, касающихся добывающих предприятий, которые функционируют или планируют функционировать на территориях, принадлежащих коренному населению. Этот семинар и его итоговый доклад станут ответом на

рекомендацию, вынесенную в прошлом году Постоянным форумом, которая предусматривает проведение Специальным докладчиком исследования по вопросам деятельности транснациональных корпораций. Семинар должен дополнить деятельность Постоянного форума в этом направлении. Вторая инициатива предусматривает проведение многоаспектного исследования по вопросам правового плюрализма и обычного права коренных народов, которое должно осуществляться в сотрудничестве с Международным советом по политике в области прав человека и УВКПЧ. Планируется начать это исследование с семинара в Университете Аризоны в следующем году.

### **С. Страновые доклады**

29. Третья сфера деятельности Специального докладчика предполагает проведение исследований и подготовку докладов, посвященных общей ситуации в области прав человека коренных народов в отдельных странах. Доклады о положении в отдельных странах включают выводы и рекомендации, призванные поощрять наилучшую практику, выявлять сферы озабоченности и улучшать ситуацию в области прав человека коренных народов. Процесс подготовки докладов обычно предусматривает поездку в страну, по которой проводится обзор, в том числе в ее столицу и в отдельные особенно тревожные районы страны. В ходе такой поездки Специальный докладчик взаимодействует с представителями правительства, с коренным населением различных регионов и с широким кругом деятелей гражданского общества, которые занимаются вопросами, имеющими особое значение для коренных народов. В соответствии с Кодексом поведения мандатариев специальных процедур Совета по правам человека (см. резолюцию 5/2 Совета по правам человека) такие поездки могут совершаться лишь при согласии и сотрудничестве со стороны правительства.

30. С начала периода действия его мандата Специальный докладчик посетил Бразилию<sup>4</sup>, Непал<sup>5</sup>, Ботсвану<sup>6</sup> и Австралию и подготовил доклады по этим странам, а также совершил повторные поездки в Чили<sup>7</sup> и Колумбию для оценки хода осуществления рекомендаций, содержащихся в докладах его предшественника. Кроме того, Специальный докладчик в октябре 2009 года планирует совершить поездку в Российскую Федерацию, получил обнадеживающую информацию относительно предстоящей поездки в Республику Конго и направил пока еще не получившие ответов запросы относительно посещений Индии и Индонезии, которые, как он надеется, в самое ближайшее время будут рассмотрены положительно.

<sup>4</sup> A/HRC/12/34/Add.2.

<sup>5</sup> A/HRC/12/34/Add.3.

<sup>6</sup> A/HRC/12/34/Add.4.

<sup>7</sup> A/HRC/12/34/Add.6.

## D. Предполагаемые нарушения прав человека

31. Наконец, четвертая и, возможно, главная область деятельности Специального докладчика включает реагирование на текущей основе на конкретные предполагаемые нарушения прав человека<sup>8</sup>. Один из основополагающих аспектов мандата Специального докладчика, касающийся положения в области человека и основных свобод коренных народов, как было подтверждено Советом по правам человека, заключается в том, чтобы «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 человека и основных свобод» (резолюция 6/12, пункт 1(b)). Специальный докладчик уделяет особое внимание поставленной перед ним задаче «наладить регулярный основанный на сотрудничестве диалог со всеми соответствующими субъектами» (резолюция 6/12, пункт 1(f)) путем разработки текущих долгосрочных стратегий всей своей деятельности по рассмотрению предполагаемых нарушений прав человека коренных народов.

32. Возможности Специального докладчика по урегулированию конкретных ситуаций, связанных с предполагаемыми нарушениями, в значительной степени зависят от информации, предоставляемой ему коренными народами и их организациями, неправительственными организациями и другими источниками. За последний год Специальный докладчик получал информацию о предполагаемых нарушениях прав человека в разных странах мира и в связи с этим направлял правительствам многочисленные сообщения, касающиеся таких ситуаций. Такие случаи включали, в частности, ущемление права свободного, добровольного и осознанного согласия, особенно в вопросах добычи природных ресурсов и перемещения или выселения коренных общин; отказ коренным народам в праве на землю и ресурсы; положение коренных народов в условиях добровольной изоляции; случаи угроз или насилия в адрес коренных народов и отдельных лиц, включая защитников прав коренных народов; озабоченность по поводу последствий конституционных или законодательных реформ для коренных народов.

33. Вследствие ограниченности имеющихся ресурсов Специальный докладчик не имеет возможности заниматься каждым случаем, который доводится до его сведения. Однако, как правило, он прилагает все усилия для рассмотрения подробной и достоверной информации, в которой сообщается о серьезной ситуации, подпадающей в сферу действия его мандата, в тех случаях, когда можно ожидать, что его вмешательство принесет положительный результат, либо привлекая внимание к этой ситуации, либо побуждая правительственные органы или другие стороны к принятию мер по исправлению положения. В других случаях Специальный докладчик может принимать меры, если данная ситуация отражает широкую тенденцию нарушения прав человека коренных народов или связана с ней. Специальный докладчик старался реагировать на заявления о нарушениях прав человека, поступающие из самых различных регионов и стран.

<sup>8</sup> Полный обзор отправленных сообщений, полученных от правительств ответов и замечаний Специального докладчика содержится в докладах, представленных Совету по правам человека; см. A/HRC/9/9/Add.1 и Corr.1 и A/HRC/12/34/Add.1.

34. Как правило, первый шаг, предпринимаемый в связи с такой информацией, заключается в подготовке письма соответствующему правительству с просьбой ответить. В некоторых случаях Специальный докладчик делает публичные заявления в целях привлечения внимания к предполагаемым нарушениям прав человека или для того, чтобы выразить свою озабоченность. Если того требуют обстоятельства и соответствующее правительство дает свое согласие, Специальный докладчик может совершить в страну поездку для изучения конкретной ситуации, как он поступал в тех случаях, когда коренные общины оказывались затронутыми строительством гидроэлектростанции на реке Чангинола в Панаме<sup>9</sup>, и для рассмотрения вопросов прав человека, вызванных столкновениями между коренным населением и полицией в Багуа (Перу)<sup>10</sup>. Кроме того, как это имело место в связи с ситуациями, рассматривавшимися в двух вышеупомянутых странах, и как ожидается и в будущем, Специальный докладчик может обнародовать подробные замечания с аналитикой и рекомендациями в надежде, что они принесут пользу соответствующим правительствам и группам коренного населения, пытающимся решить возникшие проблемы.

35. В некоторых случаях Специальному докладчику предлагается принимать участие в деятельности, о которой говорится в поступившей ему информации, касающейся предполагаемых нарушений прав человека коренного населения. С 9 по 11 декабря 2008 года Специальный докладчик принимал участие в консультативном совещании в Миннесоте (Соединенные Штаты) по вопросу об эксгумации захоронений народа хмонг в храме Ват Тхам Крабок (Таиланд) и встречался с семьями, затронутыми этой эксгумацией, которые в настоящее время проживают в Миннесоте. Информация, представленная Специальному докладчику, включена в сообщение, направленное правительству Таиланда 10 марта 2008 года<sup>11</sup>.

36. Специальный докладчик старается не быть лишь передаточным звеном, то есть старается не ограничиваться направлением сообщений правительству и получением от него ответа, а стремится проводить активную работу с государствами, коренными народами и другими сторонами, чтобы пристально следить за возникающими ситуациями и оценивать их, выявлять коренные причины возникающих проблем, поощрять конкретные действия, основанные на уже достигнутых результатах, и разрабатывать рекомендации, являющиеся практическими по своему характеру, в достаточной степени подкрепленными имеющимися знаниями и отвечающими соответствующим стандартам в области прав человека. Таким образом, права, которыми наделены коренные народы в Декларации Организации Объединенных Наций, закладывают основу для диалога с правительствами, который Специальный докладчик инициирует или поддерживает при получении сообщений о нарушениях прав человека.

<sup>9</sup> A/HRC/12/34/Add.5.

<sup>10</sup> A/HRC/12/34/Add.8.

<sup>11</sup> A/HRC/12/34/Add.1.

## IV. Декларация о правах коренных народов

37. Как уже отмечалось, в своей резолюции 6/12 Совет по правам человека поручил Специальному докладчику «популяризировать Декларацию о правах коренных народов и в соответствующих случаях международные договоры, имеющие отношение к продвижению прав коренных народов» (пункт 1(g)), создавая тем самым четкую нормативную основу для его работы. На Специального докладчика возложена обязанность сотрудничать с государствами, коренным населением, Организацией Объединенных Наций и региональными органами, а также неправительственными организациями, уделяя при этом особое внимание препятствиям, не позволяющим в полной мере осуществить права человека коренных народов, и поощрять наилучшую практику, позволяющую такие препятствия преодолевать. Этот дух уважения, сотрудничества и взаимопонимания определяет роль Специального докладчика в поиске эффективных способов всесторонней реализации прав коренных народов, подтвержденных в Декларации Организации Объединенных Наций, в соответствии с которой требуется, чтобы он способствовал лучшему пониманию — всеми заинтересованными сторонами и при их конструктивном участии — правовых, политических, экономических и институциональных последствий международного признания прав коренных народов, а также практической реализации прав, связанных с таким признанием.

38. Права, перечисленные в Декларации Организации Объединенных Наций, образуют платформу для построения Специальным докладчиком своей деятельности по принципу сотрудничества, создают информационный фон для его взаимодействия с механизмами Организации Объединенных Наций, которые он задействует в своей деятельности, и закладывают основу его целенаправленных деловых контактов с государствами, организациями коренного населения и партнерами, представляющими гражданское общество. Настоящий раздел, в котором подчеркивается центральная роль этого документа в поощрении прав коренных народов, включает краткое обсуждение вопроса о принятии Декларации Организации Объединенных Наций, ее общего характера и содержания, а также практической реализации включенных в Декларацию прав органами системы Организации Объединенных Наций, государствами, коренными народами и их организациями, а также партнерами из гражданского общества.

### A. Принятие

39. За последние три десятилетия требования коренных народов о признании в разных частях мира привели к постепенному формированию общего мнения в отношении содержания прав таких народов на основе традиционных принципов международных правовых норм и политики в области прав человека. Такое общее нормативное понимание поддерживается международными и региональными процессами выработки стандартов, практикой международных органов, механизмов и специализированных учреждений по правам человека и большим числом международных конференций и совещаний экспертов. Кроме того, формирование такого общего понимания находит все более широкое отражение и поддержку в государственной практике, а также в конституционных законодательных и институциональных реформах на национальном уровне.

Декларация о правах коренных народов является самым важным глобальным документом, воплощающим общепринятое понимание прав коренных народов, которое формировалось на протяжении нескольких десятилетий на основе существовавших ранее источников международно-правовых норм в области прав человека.

40. В длительных и напряженных переговорах, продолжавшихся более двух с половиной десятилетий и вылившихся в принятие 13 сентября 2007 года Декларации Организации Объединенных Наций, принимали участие государства, коренные народы и независимые эксперты, которые вели широкое многостороннее обсуждение, сыгравшее важнейшую роль в формировании на международном уровне общего подхода к правам коренных народов. Следует отметить, что, испытывая на себе влияние проходившего в Организации Объединенных Наций обсуждения инициативы по разработке декларации о правах коренных народов, Конвенция МОТ (№ 169) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах, основанная на правах, изложенных в предшествующей ей конвенции МОТ (№ 107) 1957 года, внесла свой вклад в тот процесс, который в конечном счете привел к принятию Декларации.

41. Декларацию Генеральная Ассамблея приняла в своей резолюции 61/295 подавляющим большинством голосов государств-членов, из которых 143 проголосовали за, 4 против и 11 воздержались. В выступлениях с разъяснением мотивов голосования четырех государств, которые проголосовали против принятия Декларации (Австралия, Канада, Новая Зеландия и Соединенные Штаты), указывалось на несогласие с формулировками отдельных статей или выражалось неодобрение процесса принятия, но при этом также признавалось общее признание основных принципов и ценностей, которое она проповедует.

42. Несмотря на свою первоначальную позицию в голосовании, Австралия в 2009 году официально поддержала Декларацию и в широко распространенном заявлении обязалась в полной мере осуществлять содержащиеся в ней стандарты. Такое событие является весьма желательным элементом в проводимой Австралией политике в отношении коренных народов, что было отмечено Специальным докладчиком в пресс-релизе, выпущенном совместно с председателями Экспертного механизма и Постоянного форума в апреле 2009 года. Колумбия, которая воздержалась при голосовании по Декларации, 20 апреля 2009 года через заместителя министра по вопросам многосторонних отношений направила Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по правам человека письмо с выражением поддержки Декларации и содержащихся в ней принципов, а также присоединилась к концепциям равенства, уважения многообразия и недискриминации, которые образуют основу Декларации. Следует надеяться, что аналогичные шаги предпримут и другие государства, которые воздержались или которые голосовали против принятия Декларации.

## **В. Общее содержание и характер**

43. Базовое нормативное обоснование Декларации изложено в шестом пункте преамбулы, в котором заявляется, что «коренные народы стали жертвами исторических несправедливостей в результате, среди прочего, их колонизации и лишения их своих земель, территорий и ресурсов, что препятствует осуществ-



лению ими, в частности, своего права на развитие в соответствии с их потребностями и интересами». С учетом вышеизложенного в преамбуле Декларации подчеркивается в первую очередь носящая характер мер по исправлению положения цель этого документа. Отнюдь не стремясь к введению каких-либо специальных прав как таковых, Декларация направлена на исправление рассматриваемых в настоящее время последствий исторического отказа в праве на самоопределение и в других базовых правах человека, закрепленных в международных документах, имеющих широкое признание.

44. В статье 3 Декларации подтверждается право коренных народов на самоопределение, воспроизводя фактически общие положения статьи 1 двух международных пактов о правах человека 1966 года — Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. С учетом состояния современного международного права в контексте этого принципа, а также требований самих коренных народов, заявление о признании самоопределения в Декларации представляется сопоставимым с принципом территориальной целостности и политического единства суверенных и независимых государств<sup>12</sup>.

45. Основываясь на вышеизложенном, Декларация содержит подробный перечень норм, которые образуют «минимальные стандарты для обеспечения выживания, уважения достоинства и благополучия коренных народов мира» (статья 43). В Декларации содержится подтверждение признания основных индивидуальных прав на равенство и недискриминацию, жизнь и личную неприкосновенность и свободу, а также национальность и доступ к средствам правосудия; и содержится призыв уделять повышенное внимание правам и особым потребностям престарелых, женщин, молодежи, детей и инвалидов, принадлежащих к коренным народам<sup>13</sup>. 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 аспекты, языки и другие формы культурного самовыражения; земельные, территориальные и природные ресурсы; социальные службы и развитие; договоры, соглашения и другие конструктивные механизмы; а также межграничное сотрудничество.

46. Наряду с подтверждением значимости аспектов самоопределения в контексте сохранения сфер автономии, Декларация также отражает общее понимание того факта, что самоопределение коренных народов одновременно предусматривает партисипативное участие и взаимодействие с более крупными структурами общества в странах, в которых они проживают. В этой связи в Декларации подтверждается право коренных народов «если они того желают, на полное участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства»<sup>14</sup> и на то, чтобы с ними консультировались при принятии затрагивающих их решений с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Статья 46 (1).

<sup>13</sup> Статья 22 (1).

<sup>14</sup> Статья 5. См. также статья 18 (подтверждение права на участие в «принятии решений по вопросам, которые затрагивали бы их права»).

<sup>15</sup> Статья 19 («Государства добросовестно консультируются и сотрудничают с соответствующими коренными народами через их представительные институты с целью

47. В Декларации не закрепляются и не создаются никакие специальные права, отличающиеся от основополагающих прав человека, которые, как считается, имеют универсальное применение, а производится углубление этих основных прав с учетом особых культурных, исторических, социальных и экономических условий, в которых находятся коренные народы. К их числу относятся базовые нормы равенства и недискриминации, а также другие общеприменимые права человека в таких сферах, как культура, здравоохранение и собственность, которые признаны в других международных документах и являются универсально применимыми.

48. Хотя очевидно и не имея такого обязательного характера, как, например, договор, Декларация содержит увязку с уже существующими обязательствами государств в области прав человека, свидетельством чего является деятельность договорных органов Организации Объединенных Наций и других механизмов по правам человека, и поэтому она может рассматриваться как в определенной степени охватывающая общие принципы международно-правовых норм в области прав человека. Кроме того, будучи увязаны с общей структурой последовательной международной и государственной практики, некоторые аспекты положений Декларации также могут рассматриваться как отражение норм обычного международного права<sup>16</sup>. В любом случае, являясь резолюцией, принятой Генеральной Ассамблеей с одобрения подавляющего большинства государств-членов, Декларация представляет собой обязательство Организации Объединенных Наций и ее государств-членов придерживаться включенных в нее положений в рамках обязательств, содержащихся в Уставе Организации Объединенных Наций и направленных на поощрение и защиту прав человека на основе отказа от дискриминации.

49. В Декларации Организации Объединенных Наций отражен существующий международный консенсус в отношении индивидуальных и коллективных прав коренных народов в соответствии и даже помимо положений Конвенции № 169 МОТ, а также с другими нормативными аспектами, включая толкование международными органами и механизмами других документов в области прав человека. Являясь наиболее авторитетным выражением такого консенсуса, Декларация предлагает основу для деятельности в интересах всесторонней защиты и осуществления этих прав.

---

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 в отношении Эквадора (A/HRC/9/9/Add.1).

<sup>16</sup> См. S. James Anaya and Siegfried Wiessner, "The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment", *Jurist* (3 October 2007).

## **С. Механизмы операционализации**

### **1. Взаимосотрудничество компонентов системы Организации Объединенных Наций<sup>17</sup>**

50. Осуществление Декларации является общей задачей, ответственность за выполнение которой несут в первую очередь правозащитные органы, механизмы и специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций, включая (но не ограничиваясь ею) реализацию конкретного мандата в отношении прав коренных народов, а также различных программ Организации Объединенных Наций, которые тем или иным образом затрагивают вопросы положения коренного населения. В интересах определения роли по реализации прав, закрепленных в Декларации, в статье 42 подчеркиваются функции органов и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций и в их адрес высказывается призыв «содействовать соблюдению и полному применению положений» Декларации и принимать «последующие меры» по ее эффективному осуществлению. В статье 41 Декларации содержится четко выраженный призыв в адрес органов и специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций «способствовать полной реализации» Декларации, включая, в частности, мобилизацию «финансовой и технической помощи».

51. Мандат Специального докладчика возлагает на мандатария ответственность за продвижение Декларации и других соответствующих международных документов, связанных с правами коренных народов, в рамках других образований системы Организации Объединенных Наций на мировом, региональном и национальном уровнях. Как подчеркивалось выше, Специальный докладчик в полной мере признает необходимость тесного сотрудничества и установления отношений партнерства с Постоянным форумом и экспертным механизмом, а также с Секретариатом Организации Объединенных Наций, его региональными отделениями и специализированными учреждениями, с тем чтобы обеспечивать совместную работу по выполнению важной задачи поощрения и воплощения в жизнь прав, закрепленных в Декларации. Специальный докладчик искренне стремится к выполнению этой задачи в своей предстоящей в будущем работе, и такое сотрудничество имеет путеводное значение в его взаимодействии с государствами, организациями коренного населения и другими партнерами, представляющими гражданское общество.

### **2. Центральная роль государств**

52. В седьмом пункте преамбулы Декларации подчеркивается «насушная необходимость уважать и поощрять неотъемлемые права коренных народов». Как и в других документах в области прав человека, в Декларации на участника-государства возлагается центральная ответственность за поддержку и защиту закрепленных в ней прав. Центральная функция государства далее усиливается по сути исправительной направленностью самого документа, который требует от государств принимать позитивные меры для решения системных проблем, с которыми сталкиваются коренные народы при осуществлении своих прав че-

<sup>17</sup> Более подробное обсуждение роли Организации Объединенных Наций в поддержке и операционализации прав, закрепленных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, см. в A/HRC/9/9, пункты 60–73.

ловека, таким образом, чтобы это соответствовало их конкретным культурным особенностям и собственным высказанным пожеланиям.

53. В Декларации содержится требование о том, чтобы «государства в консультации и в сотрудничестве с коренными народами принимали действенные меры, в том числе законодательные меры, для достижения целей данной Декларации» (статья 38). Этот общий мандат нашел дальнейшее развитие в других положениях, в соответствии с которым требуется, чтобы государства принимали конкретные позитивные меры в контексте практически всех прав, закрепленных в Декларации.

54. Таким образом, для операционализации прав, закрепленных в Декларации, от государств требуется проведение широкоохватной программы правовой и политической реформы, деятельность в институциональном плане и исправление совершенных ранее ошибок, с вовлечением множества различных государственных участников в их соответствующих сферах компетенции. Бывший Председатель Рабочей группы по коренным народам г-жа Эрика-Ирен Даес охарактеризовала этот процесс как «запоздалое государственное развитие» — процесс, «при помощи которого коренные народы получают возможность присоединиться ко всем другим народам, которые образовали соответствующее государство, на взаимосогласованной и справедливой основе, после долгих лет изолированности и отчужденности»<sup>18</sup>. Такой дух сотрудничества и взаимопонимания в отношениях между государствами и коренными народами является темой всей Конвенции, включая положения, подчеркивающие ценность исторических и современных договоров и соглашений как механизмов, способствующих укреплению отношений сотрудничества между коренными народами и государствами (статья 37).

55. Наряду с призывом к конкретным действиям со стороны государств, в статьях 4 и 39 Декларации государствам настоятельно предлагается оказывать финансовую и техническую поддержку деятельности институтов самоуправления коренного населения без ущерба для помощи, предоставляемой по линии международного сотрудничества. Необходимость такой поддержки естественным образом вытекает из эффективного признания систем самоуправления или автономии коренного населения, что неизбежно увязывается с широкими политическими и институциональными структурами стран проживания такого населения. Кроме того, такая оказываемая государствами помощь способствует расширению возможностей коренных народов в вопросах автономного управления и оказания социальных услуг, как, например, в сфере образования, что также помогает выполнению общих обязательств государств по линии защиты экономических, социальных и культурных прав граждан.

56. Осуществление Декларации, как правило, требует или может быть ускорено принятием новых законов или внесением поправок в существующие на национальном уровне, как это предусмотрено в статье 38 Декларации, которая призывает к принятию надлежащих «законодательных мер». Кроме того, обычно требуется создание новых нормативных рамок, которых в большинстве стран все еще нет либо они являются недостаточными. Важно отметить, что правовые и институциональные преобразования, требуемые в соответствии с Декларацией, обычно не могут быть в достаточной степени обеспечены всего

<sup>18</sup> Erica-Irene A. Daes, "Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination", 3 *Trans'l L. & Contemp. Probs.* 1, 9 (1993).

лишь принятием специальных «законов по коренным народам», как это делается во многих государствах, а должно предусматривать также трансформацию в основных областях более широких правовых структур. Ключевую роль в операционализации прав коренных народов, как это закреплено в международных стандартах, играют национальные суды. Даже не располагая полномочиями для непосредственного применения Декларации, национальные суды могут и должны использовать ее в качестве интерпретационного пособия в контексте применения положений национальных законов.

57. Однако правовое признание и действия судебного характера являются лишь потенциальными предварительными условиями для операционализации прав коренных народов в соответствии с Декларацией на местном уровне. Бывший Специальный представитель отмечал, что происходящие в последнее время процессы конституциональной и правовой реформы в различных странах необязательно приводят к фактическим изменениям в повседневной жизни коренного населения и все еще сохраняется «имплементационный разрыв» между «законами и повседневной реальностью»<sup>19</sup>. Для ликвидации этого разрыва требуется согласованная, ориентированная на конкретные задачи работа множества правительственных участников в рамках их соответствующих областей компетентности, предусматривающая сочетание политической воли, правовой реформы, технических возможностей и финансовых обязательств.

### 3. Коренные народы

58. Включенная в восемнадцатый пункт преамбулы Декларации цель активизации «развития гармоничных и базирующихся на сотрудничестве отношений между государством и коренными народами» предусматривает вовлечение в деятельность коренных общин, органов управления и организаций в качестве основных участников деятельности по практической реализации прав, закрепленных в этом документе. Подтверждение Декларацией права на самоопределение и расширение этого права на другие сферы жизни коренных народов требуют позитивного участия в духе партнерства со стороны как государств, так и коренных народов, без чего Декларация никогда не может быть осуществлена.

59. Поэтому широкое признание в Декларации прав коренных народов не только создает позитивное обязательство для государств, но также возлагает важные функции и на самих обладателей прав. Это взаимодействие между признанием прав и установлением обязанностей имеет особо важное значение в тех областях, в которых Декларация признает за коренными народами высокую степень автономности в решении ими своих внутренних и местных вопросов. Позитивные действия организаций коренных народов по определению являются необходимыми для реализации их прав в отношении сохранения и развития институтов и механизмов самоуправления. Одновременно в Декларации признаются экономические последствия самоуправления или автономности коренных народов, подтверждая право коренных народов на получение финансовой и технической помощи от государства, а также по линии международного сотрудничества в целях обеспечения реализации ими своих прав и выполнения в этом отношении своих обязанностей (статьи 4 и 39).

<sup>19</sup> E/CN.4/2006/78, пункт 5.

60. В частности, коренным народам настоятельно предлагается взять на себя ответственность за сохранение, поддержание и развитие своего культурного наследия и обычаев<sup>20</sup>. Далее в Декларации признаются функции, передаваемые коренными народами из поколения в поколение, включая охрану окружающей среды и защиту своих традиционных земель, территорий и ресурсов (статьи 25 и 29).

61. Осуществление Декларации коренными народами может также потребовать от них создания или видоизменения собственных институтов, традиций и обычаев с использованием собственных процедур принятия решений. В Декларации напоминается, что функционирование институтов коренных народов должно осуществляться «в соответствии с международными стандартами в области прав человека» (статья 34) и содержится призыв уделять конкретное внимание «правам и особым потребностям престарелых, женщин, молодежи, детей и инвалидов, принадлежащих к коренным народам», в том числе в рамках искоренения всех форм дискриминации и насилия, направленных против детей и женщин из числа коренных народов (статья 22). При условии надлежащего понимания этих положений Декларация становится действенным инструментом в руках коренных народов, позволяющим им добиться практического обеспечения прав человека в обществе своих стран таким образом, чтобы при этом соблюдались также их культура и ценности.

#### 4. Гражданское общество

62. Системных перемен, необходимых для операционализации Декларации на местном уровне, невозможно в конечном итоге добиться без привлечения к этой работе всего общества в целом и задействования таких социальных секторов, как система образования, средства массовой информации, сфера искусств, религиозные группы и деловые круги. Охват работой всего общества является предварительным условием для искоренения укоренившейся дискриминации и предвзятого отношения к коренным народам, в частности в сферах образования, культуры и информации. В этом отношении Декларация требует, чтобы «культура, традиции, история и чаяния коренных народов... соответствующим образом отражались в сфере образования и общественной информации» (статья 15, пункт 1), и это требование распространяется также и на «частные средства массовой информации» (статья 16, пункт 2). Далее, аспект уважения культурной собственности и традиционных знаний коренных народов затрагивает и деятельность других составных элементов общества, включая церкви, академические и исследовательские учреждения и музеи.

63. С учетом последствий их деятельности для повседневной жизни коренного населения местные и транснациональные бизнес-предприятия также несут значительную ответственность за обеспечение уважения и поощрение прав и принципов, содержащихся в Декларации. Это в особой степени относится к гарантиям, содержащимся в статье 32 Декларации относительно проектов освоения или использования природных ресурсов, которые затрагивают и террито-

<sup>20</sup> Статья 12 пункт 1 (право на духовные и религиозные традиции коренных народов); статья 13 пункт 1 (право на свой язык, литературу и философию); статья 31 пункт 1 (право на свои традиционные знания и технологии).

рии коренных народов. В этой связи Постоянный форум призвал транснациональные корпорации уважать стандарты, закрепленные в Декларации<sup>21</sup>.

64. В последнее время многие местные и международные неправительственные организации играли центральную роль в деятельности по целенаправленной поддержке требований коренного населения и по обеспечению соблюдения их прав, за что следует воздать им должное. Теперь им также необходимо принять на себя ключевые функции по распространению содержания Декларации и по содействию конструктивному диалогу между государствами, коренными народами и другими заинтересованными участниками, с тем чтобы обеспечивать ее выполнение. Некоторые из этих организаций уже принимают участие в такой деятельности, и их шаги должны встретить поддержку государств и всего донорского сообщества в целом.

## **V. Выводы и рекомендации**

### **A. Сотрудничество с другими механизмами и органами**

65. Важным аспектом осуществления мандата Специального докладчика является координация деятельности с Постоянным форумом по вопросам коренных народов и Экспертным механизмом по правам коренных народов. Соответствующие мандаты этих трех механизмов, которые были созданы в разное время и в результате различных моментов международного движения по защите прав коренных народов, являются взаимодополняющими, но в то же время и в чем-то повторяющимися друг друга. Необходимо укреплять и консолидировать текущие усилия по координации деятельности этих трех механизмов в качестве одного постоянного элемента их работы — будь то совместный или индивидуальный.

66. Аналогичным образом, Специальный докладчик приветствует открывающиеся перед ним возможности для сотрудничества с учреждениями и программами системы Организации Объединенных Наций, а также с региональными и специализированными учреждениями. Это сотрудничество должно продолжаться, с тем чтобы расширять и углублять понимание вопросов коренных народов и поощрять деятельность программного характера, которая необходима для актуализации таких вопросов и эффективного применения стандартов, касающихся прав коренных народов, закрепленных в соответствующих международных документах.

### **B. Сферы деятельности**

67. Деятельность Специального докладчика в рамках его мандата охватывает четыре взаимозависимые и взаимоподкрепляющие области: поощрение наилучшей практики; тематические исследования; страновые доклады; и случаи предполагаемых нарушений прав человека, причем последняя из этих категорий постоянно требует наибольшего внимания. Специальный докладчик благодарен за помощь, которую он получал от нескольких государств, коренного населения и других участников по всем

<sup>21</sup> E/2008/43-E/C.19/2008/13, пункт 26.

аспектам своей работы. Он настоятельно призывает государства, которые не откликнулись на его сообщения о случаях предполагаемого нарушения прав человека, сделать это, и также настоятельно призывает государства, которые не дали положительного ответа на запросы о страновом посещении, представить такой ответ.

### **С. Операционализация прав, изложенных в Декларации Организации Объединенных Наций**

68. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов представляет собой выражение полномочного общего понимания на глобальном уровне минимального содержания прав коренных народов на основе различных источников международного права в области прав человека. Ставшая плодом длительного процесса разработки с учетом требований, которые высказывались самими коренными народами, Декларация отражает и укрепляет правозащитные нормы общего применения, в том смысле, как они толкуются и применяются Организацией Объединенных Наций и региональными договорными органами, а также стандартов, которые проповедует Конвенция № 169 МОТ и другие соответствующие документы и процессы.

69. Таким образом, Декларация не направлена на то, чтобы наделить коренные народы каким-то комплексом специальных или новых прав человека, а всего лишь предлагает контекстуальную проработку общих принципов и прав, относящихся к сфере прав человека, в той мере, как они касаются специальных исторических, культурных и социальных условий жизни коренного населения. Закрепленные в Декларации стандарты носят по своей сути характер исправления положения, будучи направлены на ликвидацию системных препятствий и искоренение дискриминации, с которой сталкиваются коренные народы в контексте осуществления ими своих основных прав человека. С этой точки зрения стандарты Декларации имеют увязку с существующими обязательствами государств по линии других документов в области прав человека.

70. С тем чтобы Декларация была выполнена в полном объеме, государства должны принять целый ряд позитивных специальных мер с привлечением различных учреждений законодательной и государственной администрации. Это предусматривает комплексный процесс правовой и институциональной реформы, мер судебного характера, специальные стратегии и особые процедуры исправления положения. В соответствии с таким процессом требуется, чтобы государства обеспечили полное политическое участие и финансовую поддержку, и на его пути вполне могут встретиться самые различные препятствия и трудности.

71. Правительствам принадлежит ключевая роль в обеспечении осведомленности различных участников о Декларации и достаточного понимания ими ее положений. Поэтому Специальный докладчик поощряет и поддерживает действия государств по повышению уровня осведомленности и создает возможности для технического обучения для правительственных служащих, членов законодательных органов и национальных институтов защиты прав человека, работников судебной системы и всех дру-



гих заинтересованных участников, включая гражданское общество и сами коренные народы, а также подтверждает свое твердое намерение при необходимости предоставлять помощь.

72. В процессе выполнения своей работы Специальный докладчик особо подчеркивает, что позитивные или специальные меры, требуемые для операционализации Декларации, должны охватывать существующие местные институциональные механизмы и политические рамки, которые в некоторых случаях могут быть видоизменены, с тем чтобы они отражала особые потребности коренных народов, как это подчеркивается в Декларации. Это имеет особое значение в сферах, выделенных в Декларации, в которых осуществление прав коренных народов неразрывно связано с общей политикой государства, как, например, в таких областях, как природные ресурсы, образование, культура и здравоохранение, а также в стратегиях и планах развития государств.

73. Система Организации Объединенных Наций и специализированные учреждения, фонды и программы, включая механизмы защиты прав человека, располагающие специальными мандатами в отношении коренных народов (такие как Постоянный форум, Экспертный механизм и Специальный докладчик), играют центральную роль в содействии осуществлению Декларации на местном уровне. Принципы и права, закрепленные в Декларации, образуют или дополняют нормативные рамки деятельности правозащитных учреждений Организации Объединенных Наций в той мере, как они касаются коренных народов, в том числе в отношении сотрудничества по линии развития, ориентированного на интересы коренных народов, и другие виды деятельности, которые могут в той или иной мере затрагивать интересы коренного населения.

74. При осуществлении своих прав и обязанностей в соответствии с Декларацией коренные народы сами могут руководствоваться нормативными положениями Декларации, выступая в духе сотрудничества защитниками предусмотренных в ней прав. Специальный докладчик подчеркивает, что позитивные действия самого коренного населения по определению являются необходимыми для осуществления их прав на сохранение и развитие институтов и механизмов самоуправления. В соответствии со своим мандатом Специальный докладчик в рамках своей деятельности уделяет особое внимание развитию регулярного диалога сотрудничества с коренными народами.

75. В этой же связи неправительственным действующим лицам принадлежит определенная роль в продвижении Декларации и обеспечении к ней уважения. Как и в отношении государственных и международных учреждений, организациям гражданского общества Декларация не только предоставляет комплекс четких программных приоритетов для их деятельности, касающейся коренных народов, но также предлагает руководство, которое должно регулировать разработку и проведение такой деятельности. Специальный докладчик призывает включать аспекты прав коренных народов в деятельность представляющих гражданское общество партнеров, привлекаемых в социальных секторах, включая (но не ограничиваясь ими) систему образования, средства массовой информации, сферу искусства, религиозные группы и деловое сообщество.