



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 August 2010
Russian
Original: English

Шестьдесят пятая сессия

Пункт 66(а) предварительной повестки дня*

Вопросы коренных народов

Положение в области прав человека и основных свобод коренных народов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов Джеймса Анайи, представленный в соответствии с резолюцией 12/13 Совета по правам человека.

* A/65/150.



Промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов

Резюме

Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 12/13 Совета по правам человека. В докладе содержится обзор мероприятий, проведенных Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов в период с июля 2009 по июль 2010 года. В частности, в нем описывается координация деятельности Специального докладчика с Организацией Объединенных Наций и региональными механизмами в области прав человека и освещаются инициативы, предпринятые в рамках четырех взаимосвязанных сфер деятельности: пропаганда передового опыта, тематические исследования, страновые доклады и случаи предполагаемых нарушений прав человека.

В докладе приводится краткое обсуждение трех ключевых вопросов, которые Специальный докладчик рассматривал в прошлом году, а именно: право коренных народов на развитие с сохранением культуры и самобытности, право коренных народов на участие и обязательство государств осуществлять Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Эти наблюдения предназначены дополнить работу Постоянного форума и Экспертного механизма по этим важным вопросам. В докладе также содержится ряд выводов и рекомендаций, сделанных на основе рассмотрения Специальным докладчиком основных вопросов, обсуждавшихся в докладе.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Резюме проделанной работы	5
А. Координация с другими механизмами	5
В. Области деятельности	6
III. Развитие с сохранением культуры и самобытности	9
А. Проекты в области экономического и инфраструктурного развития, затрагивающие коренные народы	10
В. Проекты в области развития, осуществляемые конкретно в интересах коренных народов	11
С. Укрепление принципа самоопределения коренных народов в процессе развития	11
IV. Право на участие	13
А. Общее содержание и направленность	14
В. Внутренние и внешние аспекты права на участие	14
С. Практическое осуществление права на участие	16
V. Дальнейшие замечания в отношении Декларации о правах коренных народов	18
А. Деятельность за рамками официального признания Декларации	18
В. Необходимость соблюдать Декларацию без ссылок на то, что она по своему характеру не является юридически обязательным документом	19
С. Минимальные практические шаги на пути к осуществлению	20
VI. Выводы и рекомендации	21
А. Развитие с сохранением культуры и самобытности	21
В. Право на участие	23
С. Дополнительные замечания в отношении Декларации о правах коренных народов	24

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен Генеральной Ассамблее нынешним Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов Джеймсом Анайей. Мандат Специального докладчика был первоначально введен Комиссией по правам человека в 2001 году и был возобновлен Советом по правам человека в его резолюции 6/12 от 28 сентября 2007 года.

2. В настоящем докладе содержится обзор деятельности, осуществленной Специальным докладчиком после представления им его первого доклада Генеральной Ассамблее (A/64/338). В частности, в нем описывается координация деятельности Специального докладчика с деятельностью Организации Объединенных Наций и региональных механизмов по правам человека и кратко освещаются инициативы, предпринятые в четырех взаимосвязанных сферах деятельности: пропаганда передового опыта, тематические исследования, страновые доклады и случаи предполагаемых нарушений прав человека. Эта деятельность осуществляется в рамках мандата Специального докладчика по наблюдению за условиями соблюдения прав человека коренных народов во всем мире и по содействию шагам по улучшению этих условий в соответствии с надлежащими международными стандартами.

3. В докладе также содержится краткое описание трех основных вопросов, рассмотренных Специальным докладчиком в прошлом году, а именно право коренных народов на развитие с сохранением культуры и самобытности, право коренных народов на участие и обязанность государств осуществлять Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Эти наблюдения были первоначально представлены в заявлениях, сделанных Специальным докладчиком в ходе девятой сессии Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов в апреле 2010 года и на третьей сессии Экспертного механизма по правам коренных народов в июле 2010 года. Они имеют целью дополнить работу, проведенную Постоянным форумом и Экспертным механизмом по этим важным вопросам.

4. Специальный докладчик выражает признательность за поддержку, оказанную ему персоналом Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). Он хотел бы также поблагодарить персонал и исследователей, принимавших участие в работе Программы по законодательству и политике в отношении коренных народов при Аризонском университете за их непрерывную помощь во всех аспектах этой работы. И наконец, Специальный докладчик хотел бы выразить признательность многим коренным народам, правительствам, органам и учреждениям системы Организации Объединенных Наций, неправительственным организациям и всем, кто сотрудничал с ним в его работе.

II. Резюме проделанной работы

A. Координация с другими механизмами

5. В течение второго года действия его мандата Специальный докладчик продолжал в соответствии со своими обязательствами работать в координации с другими механизмами в рамках системы Организации Объединенных Наций, обладающими мандатом по вопросам коренных народов, в частности с Постоянным форумом Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов и Экспертным механизмом по правам коренных народов. Эта координация осуществляется в соответствии с резолюцией 6/12 Совета по правам человека, в которой Совет четко указал на необходимость тесного сотрудничества с Постоянным форумом по вопросам коренных народов и участия в его ежегодных сессиях в рамках мандата Специального докладчика; а также резолюцией 6/36, в которой Совет постановил, что Экспертному механизму следует приглашать Специального докладчика на свои ежегодные сессии с тем, чтобы расширять сотрудничество и избегать дублирования в работе.

6. В январе 2010 года Специальный докладчик в рамках этой постоянной деятельности по координации и сотрудничеству встретился в Нью-Йорке с представителями Постоянного форума и Экспертного механизма. В ходе этой встречи эксперты обменялись информацией о своих планах работы и обсудили пути координации различных мероприятий, осуществляемых в рамках их мандатов с целью повышения их эффективности. Кроме того, в январе 2010 года Специальный докладчик принял участие в региональной консультации в Таиланде, организованной Азиатским пактом коренных народов, на котором также присутствовали члены Экспертного механизма. В ходе конференции Специальный докладчик поделился своими наблюдениями по вопросу о праве коренных народов на участие в принятии решений, который является предметом ежегодного тематического исследования, проводимого Экспертным механизмом. Вклад Специального докладчика в работу по этой теме подробно рассмотрен в разделе IV настоящего доклада.

7. Важным результатом координации между механизмами стало проведение параллельных заседаний в ходе сессий Постоянного форума и Экспертного механизма. В ходе этих параллельных заседаний Специальный докладчик дает представителям коренных народов и организациям возможность представить информацию о конкретных ситуациях с предполагаемыми нарушениями прав человека. Специальный докладчик провел параллельные заседания в ходе девятой сессии Постоянного форума в апреле 2010 года и в ходе третьей сессии Экспертного механизма в июле 2010 года. В ходе этих сессий Специальный докладчик встретился также с представителями различных государств и учреждений Организации Объединенных Наций для обсуждения возможностей в плане сотрудничества и конкретных дел, касающихся коренных народов.

8. В прошлом году Специальный докладчик стремился также координировать свою деятельность с деятельностью других органов по правам человека в рамках системы Организации Объединенных Наций. В этой связи Специальный докладчик принял участие в конференциях в Тринидаде и Тобаго в декабре 2009 года и в Таиланде в декабре 2009 года и январе 2010 года, организованных Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Программой развития Организации Объединенных

Наций. На региональном уровне Специальный докладчик принял участие в двух мероприятиях Межамериканской комиссии по правам человека. В марте 2010 года он встретился с членами Комиссии для рассмотрения методов координации и сотрудничества, а в июне 2010 года он координировал и возглавлял конференцию в рамках Комиссии, в ходе которой лидеры коренных народов Северной Америки прошли подготовку в области международных механизмов по правам человека.

В. Области деятельности

9. В течение второго года действие его мандата Специальный докладчик продолжал развивать и совершенствовать свои методы работы и участвовать в конструктивном диалоге с правительствами, коренными народами, неправительственными организациями, учреждениями Организации Объединенных Наций и другими сторонами с целью рассмотрения вопросов, доводимых до его внимания в отношении положения в области прав человека коренных народов во всем мире. Как и в предыдущем году деятельность Специального докладчика осуществлялась в четырех основных областях: пропаганда передового опыта, тематические исследования, страновые доклады и предполагаемые нарушения прав человека.

1. Пропаганда передового опыта

10. Специальный докладчик продолжал в соответствии с резолюцией 6/12 Совета по правам человека оказывать содействие правовым, административным и директивным реформам на национальном уровне с целью содействия осуществлению прав, закрепленных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и других соответствующих международных документах.

11. Иногда эта работа проводилась по просьбе правительств отдельных стран, стремящихся получить технические рекомендации в отношении правовых и конституционных реформ в отношении прав коренных народов. Например, в декабре 2009 года Специальный докладчик посетил Эквадор по просьбе правительства этой страны для оказания технической помощи в разработке нового закона, направленного на улучшение координации правовых систем коренных народов и государственной системы правосудия. В ходе этого визита Специальный докладчик рассмотрел также состояние дел с осуществлением Эквадором его конституции 2008 года, в которой содержатся несколько положений, признающих права коренных народов.

12. Кроме того, в рамках деятельности по пропаганде передового опыта Специальный докладчик взаимодействовал с теми государствами, которые первоначально не голосовали в пользу принятия Декларации прав коренных народов в 2007 году. Специальный докладчик рад отметить, что правительство Новой Зеландии официально объявило о своей поддержке Декларации в ходе девятой сессии Постоянного форума в апреле 2010 года. Это заявление поддержки последовало за официальным одобрением Декларации Австралией в 2009 году. Специальный докладчик предпринял шаги по установлению с этими двумя странами контакта в отношении Декларации в ходе его визита в Австралию и Новую Зеландию, соответственно, в августе 2009 года и июле 2010 года.

13. Кроме того, Канада и Соединенные Штаты Америки объявили, что они пересматривают свои позиции в отношении Декларации. Выражается надежда, что эти процессы пересмотра вскоре приведут к аналогичным заявлениям о поддержке, что оставит в прошлом оппозицию Декларации. Специальный докладчик подчеркнул представителям Соединенных Штатов Америки и Канады, что любое официальное заявление должно быть сделано так, чтобы оно полностью соответствовало духу и целям Декларации.

14. 24 и 25 мая 2010 года Специальный докладчик принял участие в семинаре по многокультурности и нефтегазовой промышленности в Латинской Америке и Карибском бассейне, состоявшемся в Картахене, Колумбия, и организованном Региональной ассоциацией нефтегазовых компаний в Латинской Америке и Карибском бассейне. Этот семинар дал Специальному докладчику возможность провести диалог с представителями нефтегазовых компаний, академических кругов и членами гражданского общества в отношении обязательств частной компании соблюдать международные стандарты в области прав коренных народов.

15. И наконец, в июле 2010 года Специальный докладчик оказал техническое содействие процессу разработки закона о консультациях для коренных народов, которые в настоящее время проводятся в Колумбии. Доклад Специального докладчика является частью инициативы, начатой УВКПЧ по просьбе Консультативной группы министерства внутренних дел и юстиции Колумбии с целью содействия процессу разработки при участии многих сторон положения об обязанности государства консультироваться с коренными народами и афроколумбийскими общинами.

2. Тематические исследования

16. Как заявлял Специальный докладчик в прошлом, учитывая специфический мандат Экспертного механизма по правам коренных народов о предоставлении тематического опыта и выдачи рекомендаций Совету по правам человека в отношении касающихся коренных народов вопросов, Специальный докладчик рассматривает свою работу по проведению тематических исследований в качестве вторичной по отношению к другим видам деятельности в рамках своего мандата. Кроме того, Специальный докладчик предпринимал попытки проведения тематических исследований таким образом, чтобы они дополняли, а не дублировали работу Экспертного механизма. В этой связи Специальный докладчик оказал Экспертному механизму содействие в проведении его нынешнего исследования о праве коренных народов принимать участие в принятии решений, что обсуждается более подробно в разделе IV ниже.

17. Вместе с тем Специальный докладчик изучил также тематические вопросы в своих ежегодных докладах Совету по правам человека, включая меры практической реализации Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (A/HRC/9/9), обязанность государств проводить консультации с коренными народами (A/HRC/12/34) и ответственность частных компаний соблюдать права коренных народов при осуществлении затрагивающих их видов деятельности (A/HRC/15/37). Специальный докладчик в рамках рассмотрения им вопроса об ответственности частных компаний, в котором он сообщил в своем третьем ежегодном докладе Совету, принял участие в совещании экспертов в Ситжесе, Испания, организованном Каталонским центром

Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Международным советом мира для государств, народов и меньшинств (КРЕДДХА), на котором были рассмотрены методы урегулирования конфликтов, которые зачастую возникают в результате добычи природных ресурсов на землях коренного населения.

3. Страновые доклады

18. Специальный докладчик продолжал сообщать об общей ситуации с положением коренных народов в конкретных странах. Процесс представления доклада включает посещения соответствующих стран, в ходе которых Специальный докладчик встречается с представителями правительств, общинами коренного населения и другими участниками. Страновые доклады имеют целью предложить наблюдение и рекомендации для выявления вызывающих озабоченность областей и улучшения условий коренных народов в области прав человека, а также укрепления наилучших методов работы там, где они существуют. После представления его последнего доклада Генеральной Ассамблее Специальный докладчик посетил Российскую Федерацию, регион Сампи (традиционное место проживания народа саамов, охватывающее территорию Норвегии, Швеции, Финляндии и часть Российской Федерации) и Новую Зеландию для представления доклада о положении коренных народов в этих регионах.

4. Предполагаемые нарушения прав человека

19. Что касается четвертой области работы, то Специальный докладчик продолжал сосредотачивать свои усилия на реагировании на конкретные утверждения о нарушении прав человека в соответствии с указаниями резолюции 6/12 Совета по правам человека, в которой Совет поручил Специальному докладчику получать и обмениваться информацией из всех соответствующих источников, включая правительства, коренные народы и их общины и организации, о предполагаемых нарушениях прав человека и основных свобод коренных народов.

20. Как и в прошлые годы, полученные Специальным докладчиком жалобы касались общих вопросов, затрагивающих коренные народы во всем мире, включая отказ в праве коренных народов на их земли, территории и природные ресурсы; нарушения права на консультации и добровольное, предварительное и осознанное согласие, особенно в отношении добычи полезных ископаемых или выселения общин коренных народов; угрозы или насилия в отношении представителей коренных народов и их общин, включая правозащитников; вопросы, касающиеся признания принятых у коренных народов систем правосудия; и положение коренных народов, проживающих в условиях изоляции.

21. В нескольких случаях, в частности в отношении конкретных ситуаций в Аргентине, Индии, Камбодже, Канаде, Кении, Объединенной Республике Танзания, Панаме, Парагвае, Перу, Уганде и Чили, Специальный докладчик высказал ряд наблюдений и рекомендаций о тех мерах, которые государства могут предпринять для решения этих проблем. Эти наблюдения и рекомендации основаны на той информации, которую Специальный докладчик получил от представителей коренных народов и других участников процесса, на ответах, представленных соответствующими государствами, и на исследованиях, проведенных самим Специальным докладчиком. Цель Специального докладчика заключается в выявлении мер по решению соответствующих вопросов таким

образом, который развивал бы дух сотрудничества между государствами и соответствующими коренными народами. Специальный докладчик будет продолжать взаимодействие с государствами в отношении этих конкретных ситуаций и выражает надежду на то, что проводившийся до настоящего времени диалог окажется полезным как для соответствующих правительств, так и для оказавшихся в этих ситуациях коренных народов.

22. Как и в предыдущем периоде, Специальный докладчик проводил свои визиты в страны в рамках изучения им конкретных ситуаций. В июне 2010 года Специальный докладчик посетил Гватемалу для обсуждения вопроса об осуществлении принципов проведения консультаций с коренными народами этой страны, особенно в отношении добывающих отраслей промышленности, с уделением особого внимания положению коренных народов, на жизни которых негативно сказывается работа шахты «Марлин» в муниципалитетах Сипакапа и Сан-Мигель Икстухуакан. Он также расследовал утверждения о конкретных случаях нарушений прав человека в рамках его страновых визитов и выпустил конкретные доклады по тем случаям, которые, по его мнению, требовали проведения отдельного анализа. Это касалось рассмотрения им ситуации с действующим на Северной территории (Австралия) законодательством о реагировании на чрезвычайные ситуации.

23. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить те государства, которые ответили на его сообщения; эти ответы внесли большой вклад в укрепление позитивного диалога между правительствами, коренными народами и другими заинтересованными сторонами. Он хотел бы также настоятельно призвать те государства, которые еще не представили свои ответы, сделать это.

III. Развитие с сохранением культуры и самобытности

24. Темой девятой сессии Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов был следующий вопрос: «Коренные народы: развитие с сохранением культуры и самобытности», и в ходе своего ежегодного выступления на Постоянном форуме Специальный докладчик предложил по этому важному вопросу следующие наблюдения в свете его работы и опыта, накопленного при осуществлении его мандата.

25. Право на развитие является правом всех народов, включая коренные народы. Декларация о праве на развитие (резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 года) подтверждает в своей статье 1, что «право на развитие является неотъемлемым правом человека» для «каждого человека и всех народов». Хотя коренные народы имеют право на развитие так же, как и более широкие общины и общества, в которых они проживают, зачастую существуют особые соображения, относящиеся к коренным народам, которые должны всегда учитываться в том, что касается инициатив в области развития, касающихся этих народов. Эти вызывающие озабоченность соображения проистекают из исключительно неблагоприятного положения, в котором обычно находятся коренные народы и измеряются целым диапазоном социальных и экономических показателей: утрата земель и природных ресурсов; исторически сложившееся отстранение от принятия решений в государстве; и их чаяния в отношении сохранения и передачи будущим поколениям их неповторимой самобытности и культуры.

А. Проекты в области экономического и инфраструктурного развития, затрагивающие коренные народы

26. Специальный докладчик видит две широкие вызывающие озабоченность области, которые можно выявить при рассмотрении затрагивающих коренные народы программ в области развития. Первая из этих областей связана с политикой и инициативами, которые направлены на развитие экономики или инфраструктуры всего государства и которые, как утверждается, могут принести пользу населению всей страны, но могут оказать отрицательное влияние на коренные народы. К ним относятся программы развития, связанные с добычей природных ресурсов, и мегапроекты, такие как строительство плотин и транспортных объектов на территориях проживания коренных народов.

27. Проблемы, возникающие при осуществлении таких затрагивающих жизнь коренных народов проектов в области развития, существуют в широком диапазоне ситуаций, которые Специальный докладчик регулярно наблюдает в связи с его деятельностью по наблюдению и реагированию на вызывающие озабоченность ситуации в отношении коренных народов во всем мире. Эти проблемы зачастую связаны с отсутствием надлежащих механизмов участия коренных народов в разработке и осуществлении инициатив в области развития, отсутствием надлежащих контрмер, учитывающих озабоченность коренных народов в области экологии и культуры, неспособностью признать права собственности коренных народов на землю и ресурсы и отсутствием справедливого использования выгод от осуществления проектов в области развития. В этой связи статья 32 Декларации, которая призывает заручиться свободным и осознанным согласием коренных народов до утверждения любого проекта, затрагивающего их земли или территории и другие ресурсы, особенно в связи с освоением, использованием или разработкой полезных ископаемых, водных или других ресурсов, создает важную основу для того чтобы избежать этих проблем в контексте развития¹.

28. Однако в то же самое время в статье 32 утверждается, что «коренные народы имеют право определять приоритеты и разрабатывать стратегии освоения или использования своих земель или территорий и других ресурсов». Таким образом, предусмотренная в статье 32 Декларации гарантия направлена не только на то, чтобы избежать причинения коренным народам вреда, который может возникнуть при осуществлении без их согласия проектов в области развития, но и на защиту собственных интересов коренных народов в области развития параллельно с интересами общества в целом, с тем чтобы коренные народы действительно принимали решения в отношении развития тех стран, в которых они проживают.

¹ Аналогичным образом, Межамериканский суд по правам человека постановил в деле о народе сарамака на Суринаме, что «в отношении крупных инвестиционных проектов или проектов в области развития, которые могут иметь большое значение для занимаемой народом сарамака территории, государство имеет обязанность не только консультироваться с народом сарамака, но и получить его свободное, предварительное и осознанное согласие в соответствии с их обычаями и традициями», “Saramaka v. Suriname”, judgment of 28 November 2007, para. 134.

В. Проекты в области развития, осуществляемые конкретно в интересах коренных народов

29. Вторая вызывающая озабоченность область связана с инициативами государств в области развития, которые зачастую осуществляются при поддержке международных структур и которые конкретно затрагивают коренные народы, а также их социальные и экономические условия. Многие инициативы государств имеют такую важную цель, как сокращение отставания, которое наблюдается у коренных народов в социальной и экономической областях. В своих различных докладах, содержащих оценки положения коренных народов в различных странах в области прав человека, Специальный докладчик представил конкретные детали примеров таких направлений политики и программ правительств, которые направлены на решение коренных вопросов, связанных с развитием коренных народов, в том числе вопросов, связанных со здравоохранением, образованием и сокращением у них масштабов нищеты.

30. Несмотря на многие позитивные достижения, Специальный докладчик отмечал необходимость включения в программы такого типа более комплексного подхода к решению проблем в области развития коренных народов, — такого подхода, который был бы направлен на обеспечение не только их социально-экономического благосостояния, но и достижения ими самоопределения и осуществления прав на сохранение их уникальной культурной самобытности, языков и связи с их традиционными землями. В этой связи в статье 23 Декларации говорится, что «коренные народы имеют право осуществлять приоритеты и разрабатывать стратегии в целях осуществления своего права на развитие. В частности, коренные народы имеют право активно участвовать в разработке и определении здравоохранительных, жилищных и других социально-экономических программ, которые их затрагивают, и, насколько это возможно, реализовывать такие программы через свои собственные институты».

С. Укрепление принципа самоопределения коренных народов в процессе развития

31. Самоопределение в процессе развития является вопросом основ человеческого достоинства как для коренных народов, так и для всех остальных. Было доказано, что укрепление принципа самоопределения коренных народов способствует также достижению успеха в практических делах, а те коренные народы, которые принимают свои собственные решения в отношении развития, неизбежно живут лучше тех коренных народов, которые этого не делают. В этой связи настоятельно необходимо, чтобы государства и международные организации решительно включали в свои программы в области развития цель укрепления принципа самоопределения коренных народов и контроля над программами в области развития.

32. Как показывает опыт, повышение уровня самоопределения коренных народов требует практической ориентации вокруг конкретных целей. Поэтому для повышения уровня самоопределения коренных народов в рамках процесса развития необходимо обеспечить осуществление ряда конкретных целей. К их числу относится цель повышения уровня образования представителей коренных народов и создание у них полезных навыков в соответствующих областях.

Коренные народы обладают ценными знаниями, но зачастую не имеют навыков и образования, необходимых для участия в различных компонентах программ и проектов в области развития, которые касаются их в современном мире. Этот момент должны учитывать многие государственные программы, которые ориентированы на улучшение положения в области образования коренных народов. Специальный докладчик вынес в своих докладах в отношении положения коренных народов в различных странах конкретные и подробные рекомендации в отношении того, каким образом на практике следует консолидировать и укреплять такие программы. Следует также отметить, что Экспертный механизм в своем первом докладе Совету по правам человека (A/HRC/10/56) сделал важные наблюдения в отношении права коренных народов на образование, а учреждения системы Организации Объединенных Наций, включая Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), аналогичным образом внесли ценный вклад в рассмотрение этого вопроса.

33. Государства и международное сообщество не только способствуют расширению возможностей в целом для получения образования представителями коренных народов, но и играют важную роль в пропагандировании, подготовке кадров и укреплении потенциала, которые необходимы для того, чтобы коренные народы могли надлежащим образом понимать, разрабатывать и осуществлять мероприятия в области развития в рамках их общин или затрагивающие их общины, включая крупные проекты по добыче полезных ископаемых и инфраструктурные проекты. Хотя многие проекты в области развития в различных странах предусматривают программы, обеспечивающие определенную подготовку кадров и получение работы жителями затрагиваемых этими проектами местных общин, в большинстве случаев такая подготовка не предусматривает превращения представителей коренных народов в потенциальных инженеров, бизнес-администраторов, аналитиков по вопросам окружающей среды, адвокатов и других специалистов, обладающих навыками, необходимыми для осуществления проектов на уровне менеджеров. Получение профессиональной подготовки для представителей коренных народов, которая обеспечивала бы их полное участие в разработке и осуществлении связанных с процессом развития мероприятий, должно быть частью любых касающихся их проектов в области развития.

34. Кроме того, мировой опыт показывает, что способность коренных народов успешно осуществлять свои собственные приоритеты в области развития требует укрепления их собственных институтов и структур самоуправления. Это позволит им осуществлять контроль над их собственными делами во всех аспектах их жизни и обеспечит соответствие процессов в области развития их собственным культурным традициям, ценностям, обычаям и взглядам на мир. В этой связи Специальный докладчик поддерживает заявления лидеров коренных народов во всем мире о необходимости того, чтобы коренные народы сами продолжали укреплять свой собственный организационный потенциал и потенциал в области местного самоуправления для решения задач, стоящих перед их общинами в области развития, включая сложные решения в отношении добычи природных ресурсов и осуществляемых на их землях других крупных проектов развития.

35. Что касается создания потенциала и укрепления механизмов самоуправления, то коренным народам следует предоставить возможность принимать участие в качестве равноправных партнеров в процессе развития в тех случаях, когда затронуты как их интересы, так и интересы общества в целом. На основании опыта работы с представителями государства и частных предприятий Специальный докладчик сделал общий вывод об отсутствии рассмотрения вариантов того, как представители коренных народов могут быть реальными партнерами в осуществляемой деятельности в области развития. Реальное партнерство потребовало бы от коренных народов способности действительно влиять на принятие решений в отношении проектов в области развития, полностью участвовать в их разработке и осуществлении и непосредственно пользоваться любой экономической или иной выгодой, получаемой от этих проектов.

36. Таким образом, Специальный докладчик подчеркивает, что коренные народы должны получить возможность продолжать совершенствоваться и улучшать процесс принятия решений в области развития на своих собственных условиях, и исправлять любые недостатки с помощью их собственных видов внутреннего регулирования и контроля. Государства и другие участники процесса должны стараться избегать предоставления помощи в области развития общинам коренных народов при условии получения заранее определенных результатов, которые считаются правильными лишь для аутсайдеров. Иными словами, коренным народам следует предоставить возможность делать ошибки, учиться на этих ошибках и накапливать все больший потенциал и мудрость для достижения своих собственных целей в области развития и расширения своего выбора в будущем.

IV. Право на участие

37. Экспертный механизм по правам коренных народов находится в процессе подготовки доклада по одному из основных вопросов, касающихся коренных народов, — вопросу о праве коренных народов на принятие участия в выработке затрагивающих их решений. В ходе своей работы Специальный докладчик отметил широко распространенное отсутствие адекватного осуществления этого права и необходимость информирования общественности о мерах, необходимых для его осуществления. Важную роль в выработке руководящих указаний по этому важному вопросу сыграет исследование Экспертного механизма, и Специальный доклад высоко оценивает уже проведенную Экспертным механизмом работу, освещенную в его докладе о ходе работы (A/HRC/EMRIP/2010/2).

38. В рамках продолжающейся координации его деятельности с деятельностью Экспертного механизма и в ходе региональной консультации, состоявшейся в январе 2010 года в Чан Мае, Таиланд, и организованной Азиатским пактом коренных народов в сотрудничестве с Экспертным механизмом и УВКПЧ, Специальный докладчик, основываясь на своем опыте, внес свой вклад в подготовку исследования о праве коренных народов на участие в процессе принятия решений. Кроме того, на последней сессии Экспертного механизма в Женеве в июле 2010 года Специальный докладчик сделал несколько дополнительных наблюдений с целью оказания помощи Экспертному механизму в проведении его исследования и сейчас представляет эти наблюдения Генеральной Ассамблее в настоящем докладе.

A. Общее содержание и направленность

39. Право коренных народов принимать участие в принятии решений закреплено как в других основных правах человека, так и насущно необходимо для эффективного осуществления этих прав. Ряд основных принципов в области прав человека подтверждают право участвовать в принятии решений и информировать о его содержании. Эти основные принципы включают, в частности, принципы самоопределения, равенства, культурной целостности и процветания. В соответствии с этим отсутствие эффективного участия коренных народов в принятии решений по затрагивающим их интересы вопросам может оказать прямое воздействие — а во многих случаях и непосредственно подорвать эффективное использование ими других основных прав человека, включая только что упомянутые права, а также права на здравоохранение и образование.

40. Как отмечалось Экспертным механизмом в его недавнем докладе о ходе работы, право на участие закреплено в целом ряде международных документов, включая Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, конвенцию № 169 Международной организации труда о коренных и племенных народах в независимых странах, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Международный пакт о гражданских и политических правах, а также в региональных документах по правам человека, включая Американскую конвенцию о правах человека. В частности, как отмечено в докладе о ходе работы Экспертного механизма, в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов содержится более 20 положений, подтверждающих право коренных народов на участие в принятии решений по широкому кругу вопросов².

B. Внутренние и внешние аспекты права на участие

41. Учитывая широкий характер права на участие в принятии решений, имеет смысл выявить нормативную базу для понимания этого права в его различных аспектах. Экспертный механизм в своем докладе о ходе работы выявил и изучил как внешние, так и внутренние аспекты права на участие.

42. Специальный докладчик видит три основных аспекта вопроса об участии в принятии решений заинтересованных сторон, которые являются посторонними по отношению к общинам коренных народов и связанных с ними проблем.

43. Первый аспект внешней стороны этого вопроса связан с участием коренных народов в более широкой общественной жизни государства, к чему призывает статья 5 Декларации, и с правом всех граждан на участие в политической жизни. Этот аспект участия в принятии решений в сферах, выходящих за рамки интересов коренных общин, является главным образом — хотя и не полностью — вопросом прав отдельных представителей коренных народов. Как подтверждается, в частности, в деле Межамериканского суда по правам человека “Yatama v. Nicaragua”, право коренных народов на участие в более широкой

² A/HRC/EMRIP/2010/2, пункт 8, статьи 3–5, 10–12, 14, 15, 17–19, 22, 23, 26–28, 30–32, 36, 38, 40 и 41.

общественной жизни государства включает также коллективный элемент, который требует от государств принятия специальных мер по обеспечению эффективного участия коренных народов в политических структурах и институтах государства³.

44. Второй аспект вопроса о внешнем участии связан с участием коренных народов в принятии решений государственными органами в отношении мер, затрагивающих права или интересы, которые, в частности, выходят за рамки тех прав или интересов, которыми пользуется население государства в целом. В этой связи в статье 18 Декларации говорится, что «коренные народы имеют право на участие в принятии решений по вопросам, которые затрагивали бы их права». Это право влечет за собой обязанность государств проводить консультации с коренными народами по вопросам, затрагивающим их права и интересы, с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, что признается, в частности, в статье 19 Декларации. Специальный докладчик посвятил свой второй ежегодный доклад Совету по правам человека вопросу об обязанности государств консультироваться с коренными народами (A/HRC/12/34) и продолжает рассматривать его в различных аспектах своей работы.

45. Третьим аспектом внешней стороны вопроса о праве на участие является участие коренных народов в принятии решений на международном уровне. Этот аспект часто упускают из виду, но он продолжает оставаться важным компонентом права коренных народов на самоопределение. Коренные народы достигли исторических достижений на международном уровне, включая процессы, приведшие к принятию в 2007 году Декларации и к созданию механизмов Организации Объединенных Наций, наделенных конкретными мандатами в отношении вопросов коренного населения. Коренные народы обладают на международном уровне правом голоса как никогда ранее. И тем не менее, многое предстоит сделать, для того чтобы и далее поощрять и допускать активное участие коренных народов в разработке касающихся их международных стандартов и программ, в том числе в рамках Организации Объединенных Наций и других международных и региональных институтов.

46. Помимо внешних аспектов вопроса о праве на участие в принятии решений, его внутренний аспект связан с осуществлением коренными народами автономии и самоуправления и с поддержанием их собственных правовых и юридических систем. Данный аспект этого права включает соответствующую обязанность государства позволять коренным народам принимать свои собственные решения в отношении их внутренних вопросов и уважать эти решения. В этой связи Декларация в статье 4 признает право коренных народов на «автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам». Мировой опыт показывает, что эффективное осуществление права на автономию и самоуправление потребует укрепления институтов и структур коренных народов в области самоуправления, с тем чтобы они могли по-настоящему взять под контроль свои собственные дела во всех аспектах их жизни и обеспечить решение затрагивающих их вопросов в соответствии с их собственными культурными традициями, ценностями, обычаями и взглядами на мир.

³ *Yatama v. Nicaragua*, Case, 2005 Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 127 (23 June 2005).

С. Практическое осуществление права на участие

47. Помимо выявления нормативной основы для понимания права на участие в его различных аспектах, важно разработать действующие стратегии по осуществлению этого права. С этой целью полезно оценить проблемы, стоящие перед коренными народами при осуществлении права на участие в его различных аспектах, а также выявить передовой опыт и извлеченные уроки. В настоящем докладе Специальный докладчик предлагает некоторые примеры передового опыта и извлеченных уроков, встреченные им в его работе. Более подробные соответствующие наблюдения и конкретные рекомендации включены в его различные доклады о положении в различных странах и о случаях предполагаемых нарушений прав человека.

48. В отношении первого аспекта внешнего участия Специальный докладчик, в рамках своей деятельности, сделал наблюдения, согласно которым участие коренных народов в общественной жизни всего государства обычно недостаточно и непропорционально доле их населения в большинстве стран проживания коренных народов. Тем не менее существуют многочисленные примеры предпринимаемых государствами усилий по расширению политического участия коренных народов с помощью таких целевых мер, как гарантированные места в законодательных органах, «перекройка» границ избирательных районов и создание специальных консультативных органов по вопросам коренных народов. Тем не менее, необходимо и далее предпринимать шаги для обеспечения более широкого участия коренного населения в процессе определения государственной политики и осуществления государственных программ, с тем чтобы голоса коренных народов и их представителей всегда были слышны на всех уровнях общественной жизни и принятия политических решений. Специальный докладчик изучил несколько примеров возникших проблем и предложенных решений по этому вопросу в своих докладах, рассматривающих положение коренных народов в различных странах.

49. Что касается участия коренных народов в принятии решений о мерах, которые конкретно затрагивают их права или интересы — третий аспект этого права, — то очевидно, что во всем мире отсутствуют адекватные механизмы проведения консультации и что, в частности, коренные народы не контролируют надлежащим образом во многих случаях свои территории, даже когда их земли демаркированы и зарегистрированы. Специальный докладчик наблюдал многочисленные случаи, когда коренные народы не имеют достаточных возможностей участвовать в принятии решений в отношении добычи полезных ископаемых, происходящей на традиционно занимаемых ими землях. Учитывая широкую распространенность этой проблемы во многих государствах мира, тематический раздел ежегодного доклада Специального докладчика за 2010 год Совету по правам человека (A/HRC/15/37) посвящен рассмотрению вопросов, касающихся предприятий по добыче полезных ископаемых, действующих на территориях коренных народов.

50. Кроме того, почти во всех посещенных им странах Специальный докладчик слышал сообщения об отсутствии надлежащего участия коренных народов в разработке, осуществлении и контроле программ и политики, конкретно затрагивающих их на всех уровнях. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что расширение контроля коренных народов над принятием затрагивающих их решений уже привело к успешным практическим результатам

и что существуют многочисленные примеры успешного осуществления находящихся под контролем коренных народов программ, нацеленных на решение проблем в области здравоохранения, образования и других вызывающих озабоченность коренных народов вопросов таким образом, чтобы они соответствовали их культурным традициям и были приспособлены для удовлетворения местных потребностей. Следует принять меры в поддержку этих программ и расширить возможности коренных народов предоставлять услуги своим собственным общинам.

51. Что касается третьего аспекта вопроса о внешнем участии в принятии решений — участия на международном уровне, — Специальный докладчик отмечает активное участие представителей коренных народов на сессиях Постоянного форума по вопросам коренных народов и Экспертного механизма по правам коренных народов. Кроме того, за последние два года Специальный докладчик наблюдал расширение участия представителей коренных народов в деятельности в рамках его мандата и отмечает активизацию деятельности коренных групп населения во всех соответствующих международных механизмах. Создание Межучрежденческой группы поддержки по вопросам коренных народов является примером инициативы по укреплению сотрудничества между учреждениями Организации Объединенных Наций и актуализации вопросов коренных народов в рамках системы Организации Объединенных Наций, которая может также послужить важным форумом для участия коренных народов на международном уровне.

52. В то же время коренные народы продолжают сталкиваться с препятствиями на пути к их активному участию на международном уровне, такими как все еще наблюдающееся отсутствие надлежащего участия коренных народов на конференциях и заседаниях, на которых обсуждаются и решаются такие имеющие жизненно важное для них значение вопросы, как окружающая среда и традиционные знания. Кроме того, зачастую представители коренных народов не участвуют или недостаточно активно участвуют в принятии решений международными финансовыми учреждениями в отношении касающихся их крупномасштабных проектов в области развития. Следует внимательно изучить вопрос о потенциальных реформах в рамках международных институтов и платформ принятия решений, которые затрагивают жизнь коренных народов; несомненно, в этом отношении можно расширить возможности получения образования и создания потенциала коренных народов. Следует по мере необходимости оказывать и расширять финансовую и административную поддержку для обеспечения эффективного участия представителей коренных народов на международных форумах.

53. И наконец, что касается принятия решений в отношении внутренних вопросов, касающихся коренных народов, то, несмотря на наличие некоторых удачных примеров автономии и самоуправления коренных народов во всем мире, необходимо продолжать усилия государств по расширению и укреплению правового признания и становления институтов самоуправления коренных народов. Кроме того, существует необходимость в том, чтобы сами коренные народы продолжали стремиться расширять свои возможности по контролю и управлению своими собственными делами и эффективному участию во всех затрагивающих их решениях в духе сотрудничества и партнерства с правительственными органами на всех уровнях, а также необходимость в рассмотрении любых вопросов социальной дисфункции в рамках их общин.

V. Дальнейшие замечания в отношении Декларации о правах коренных народов

54. Как отмечалось в первом докладе Специального докладчика Генеральной Ассамблее, Декларация о правах коренных народов в настоящее время является главным инструментом системы Организации Объединенных Наций по измерению условий в области прав человека коренных народов во всем мире и выявлению действий, необходимых для решения этих вопросов. Резолюция, вновь подтверждающая мандат Специального докладчика, конкретно поручает Специальному докладчику содействовать осуществлению Декларации в качестве ключевого аспекта его мандата (резолюция 6/12 Совета по правам человека, пункт 1(g)).

A. Деятельность за рамками официального признания Декларации

55. Специальный докладчик неоднократно, в том числе в своем первом докладе Генеральной Ассамблее (A/64/338) и в своем первом докладе Совету по правам человека (A/HRC/9/9), высказывал замечания в отношении Декларации о правах коренных народов. Кроме того, Специальный докладчик в своих страновых докладах и в своем анализе конкретных ситуаций и проблем постоянно обращает внимание государств на предусмотренные в Декларации стандарты. На последних сессиях Экспертного механизма и Постоянного форума Специальный докладчик развил свои взгляды на Декларацию в свете программ каждого из этих органов. Настоящие наблюдения основываются на некоторых взглядах Специального докладчика, высказанных им в прошлом в отношении Декларации, с уделением особого внимания недавним событиям, по-прежнему вызывающим озабоченность вопросам и, в частности, необходимости принятия решительных и согласованных действий по ее осуществлению.

56. После принятия Декларации в 2007 году те очень немногие государства, которые голосовали против Декларации, как отмечалось в пунктах 12 и 13 выше, изменили или переоценивают свои позиции. Кроме того, Колумбия и Самоа — два государства, которые воздержались при голосовании по Декларации, сделали в прошлом году публичные заявления, в которых выразили свою приверженность выраженным в этом документе принципам. Такие заявления всех этих стран несомненно будут способствовать дальнейшему укреплению международной приверженности делу осуществления прав коренных народов, изложенных в Декларации.

57. Хотя следует лишь приветствовать укрепление поддержки, оказываемой Декларации, пока еще слишком очевидно, что предстоит очень много сделать, чтобы превратить закрепленные в Декларации цели в реалии повседневной жизни коренных народов мира. Сегодня Декларация служит, скорее, напоминанием того, как много еще предстоит сделать, чтобы коренные народы жили в условиях справедливости и достоинства, чем отражением того, что было фактически достигнуто на местах. Более того, исторические модели угнетения по-прежнему проявляются в сохраняющихся барьерах на пути к полному осуществлению коренными народами своих прав человека. Существуют опасения, что широкий разрыв между Декларацией и ее эффективным осуществлением

будет сохраняться, приводя к определенному благодушию и принятию такого положения основными заинтересованными лицами и системой Организации Объединенных Наций. Этого нельзя допустить.

58. Декларация содержит подробный перечень тех норм, которые представляют собой минимальные стандарты для обеспечения выживания, уважения достоинства и благополучия коренных народов мира (статья 43). Как уже ранее отмечал Специальный докладчик, Декларация не подтверждает и не создает особые права, которые присущи в фундаментальном смысле слова лишь коренным народам, но скорее расширяет фундаментальные права человека в плане их универсального применения в конкретных культурных, исторических, социальных и экономических условиях коренных народов. Таким образом, их осуществление государствами требует от них обязательства соблюдать основные стандарты в области прав человека с учетом конкретных обстоятельств проживания коренных народов и коллективных аспектов осуществления ими этих прав. Несомненно, принятие Декларации Генеральной Ассамблеей было событием огромного значения, и следует лишь приветствовать недавние заявления об официальной поддержке Декларации. Однако эти достижения нельзя рассматривать в качестве окончательной или основной цели. Наоборот, внимание всех сторон должно быть сосредоточено на точном осуществлении этих прав.

В. Необходимость соблюдать Декларацию без ссылок на то, что она по своему характеру не является юридически обязательным документом

59. Отправной точкой для эффективного осуществления Декларации является твердая приверженность государств и системы Организации Объединенных Наций закрепленным в ней правам и принципам, которая свободна от смутных утверждений о том, что Декларация не носит обязательного характера. Слишком часто государства и другие стороны пытаются приуменьшить нормативный вес Декларации, описывая ее в качестве документа, который не является «юридически обязательным». Как резолюция Генеральной Ассамблеи, Декларация по своему характеру сама по себе не является юридически обязательным документом, учитывая то, что в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея может только делать «рекомендации», за исключением вопросов о членстве, бюджете и административных вопросов. Однако понимание значения нормативного аспекта и правовых обязательств в связи с Декларацией на этом не заканчивается.

60. Во-первых, каково бы ни было юридическое значение Декларации, она имеет значительный нормативный вес, учитывая высокую степень ее легитимности. Эта легитимность является не только следствием того факта, что она была официально одобрена подавляющим большинством государств-членов Организации Объединенных Наций, но и тем, что она является результатом многих лет информационно-пропагандистской работы и борьбы самих коренных народов. Декларация является результатом межкультурного диалога, проходившего в течение десятилетий, в котором коренные народы заняли ведущую роль. Закрепленные в Декларации нормы в основном отражают чаяния самих коренных народов, которые после многих лет обсуждений были приняты международным сообществом.

61. Содержащиеся в Декларации формулировки, одобренные государствами-членами, четко свидетельствуют о приверженности закрепленным в Декларации правам и принципам. Простым свидетельством доброй воли является стремление государств соблюдать приверженность нормам, которые выработали сами коренные народы.

62. Кроме того, хотя Декларация сама по себе не носит такого же юридически обязательного характера, как договор, она отражает юридические обязательства, относящиеся к Уставу, другим договорным обязательствам и нормам обычного международного права. Декларация основывается на общих обязательствах государства в области прав человека в соответствии с Уставом и закрепляет основные принципы прав человека, такие как отказ от дискриминации, право на самоопределение и культурную самобытность, которые включены в ратифицированные широким кругом государств договоры по правам человека, о чем свидетельствует работа договорных органов Организации Объединенных Наций. Также известно, что основные принципы Декларации были в целом приняты в международной и внутригосударственной практике, а значит Декларация в этой степени отражает нормы обычного международного права.

63. Таким образом значение Декларации нельзя приуменьшить утверждениями о ее техническом статусе как резолюции, которая сама по себе не имеет юридически обязательного характера. Осуществление Декларации следует рассматривать как политический, моральный и — да! — юридический императив без каких-либо оговорок.

С. Минимальные практические шаги на пути к осуществлению

64. Специальный докладчик предлагает в настоящем докладе несколько замечаний в отношении тех минимальных шагов, которые он считает необходимыми для продвижения вперед в деле осуществления Декларации за рамками ее официального одобрения государствами.

65. Во-первых, представители государств, а также лидеры коренных народов должны пройти подготовку по вопросу о Декларации и соответствующих международных документов, а также по практическим мерам ее осуществления. Наряду с этой подготовкой следует организовать на национальном и местном уровнях семинары и конференции для того, чтобы представители государств и коренных народов могли встретиться и разработать стратегии и инициативы по ее осуществлению, включая меры по рассмотрению давних претензий в духе сотрудничества и применения, закрепленных в Декларации.

66. Кроме того, государствам следует начать всеобъемлющий обзор их нынешнего законодательства и административных программ с целью выявления того, какие из них могут быть несовместимыми с Декларацией. Это будет включать обзор всего законодательства и программ в области прав и интересов коренных народов, в том числе программ, касающихся освоения природных ресурсов, земель, образования, отправления правосудия и других областей. На основе такого обзора следует разработать и осуществить, в консультации с представителями коренных народов, необходимые правовые и программные реформы.

67. Государства должны быть привержены идее выделения значительных людских и финансовых ресурсов на меры, необходимые для осуществления Декларации. Обычно эти ресурсы необходимы для демаркации или возвращения земель, принадлежащих коренным народам, разработки надлежащих культурных и образовательных программ, оказания поддержки органам местного самоуправления коренных народов и многих других мер, рассматриваемых в Декларации.

68. Система Организации Объединенных Наций и международное сообщество должны разработать и осуществлять программы предоставления технической и финансовой помощи государствам и коренным народам для реализации этих и аналогичных шагов по осуществлению Декларации, в самом приоритетном порядке. В некоторых случаях, возможно, придется пересмотреть и согласовать существующие программы международного сотрудничества и Организации Объединенных Наций в соответствии с задачами и целями Декларации.

69. В той или иной степени эти минимальные шаги по осуществлению Декларации уже предпринимаются некоторыми государствами, а в некоторых случаях — при поддержке учреждений Организации Объединенных Наций или международных программ сотрудничества. Необходимо шире внедрять такие инициативы и делиться опытом с целью их укрепления.

VI. Выводы и рекомендации

70. Специальный докладчик предлагает следующие выводы и рекомендации, сделанные на основе рассмотрения им обсуждавшихся выше основных вопросов, в том числе рассмотрения им этих вопросов через призму различных аспектов его работы, что нашло отражение в его нескольких докладах, представленных к настоящему времени Совету по правам человека.

A. Развитие с сохранением культуры и самобытности

71. Право на развитие является правом всех народов, включая коренные народы. В свете того крайне неблагоприятного положения, в котором обычно находятся коренные народы по целому диапазону социально-экономических показателей, у коренных народов существуют особые проблемы, которые необходимо учитывать при рассмотрении затрагивающих их инициатив в области развития.

72. Существуют две широкие, вызывающие озабоченность области, которые можно идентифицировать при рассмотрении затрагивающих коренные народы программ в области развития. Первая из них связана с политикой и инициативами, которые направлены на развитие экономики или инфраструктуры государства в целом и которые, как утверждается, принесут выгоду населению государства в целом, но будут иметь реальный или потенциальный негативный эффект на коренные народы. К ним, в частности, относятся программы в области развития, связанные с добычей полезных ископаемых, и такие мегапроекты, как строительство плотин и транспортных узлов на принадлежащих коренным народам терри-

ториях. Такие программы и проекты в области развития, несмотря на их конкретное воздействие на коренные народы и занимаемые ими территории, зачастую предпринимаются без проведения с ними должных консультаций или без получения их свободного, предварительного и осознанного согласия.

73. Вторая вызывающая озабоченность сфера связана с инициативами в области развития, конкретно направленными на улучшение неблагоприятных условий жизни коренных народов и повышение их социально-экономического благосостояния. Слишком часто эти инициативы не позволяют должным образом привлекать представителей коренных народов к разработке и осуществлению программ таким образом, чтобы способствовать их самоопределению и осуществлению их прав на поддержание их собственной культурной самобытности, языков и связей с их традиционными землями.

74. В рамках этих двух вызывающих озабоченность областей правительства необходимо решительно включать в программы развития цель достижения коренными народами большей степени самоопределения. Расширение самоопределения коренных народов является вопросом об основах человеческого достоинства, а также способствует успешному достижению практических результатов. В этой связи необходимо добиваться, в частности, следующих целей:

а) повышение уровня образования и навыков коренных народов в соответствующих областях, чтобы коренные народы могли сами подключаться и участвовать в осуществлении различных компонентов программ и проектов в области развития, затрагивающих их в современном мире, включая проекты по добыче полезных ископаемых;

б) укрепление собственных институтов и структур самоуправления коренных народов с целью расширения их прав и возможностей контролировать свои собственные дела во всех аспектах их жизни и обеспечить соответствие процессов в области развития их собственным культурным традициям, ценностям, обычаям и взглядам на мир;

в) предоставление коренным народам возможности принимать участие в качестве равноправных партнеров процессе развития в тех случаях, когда затронуты как их особые интересы, так и интересы того общества, частью которого они являются, что позволит им действительно влиять на решения в отношении мероприятий в области развития, принимать полное участие в их разработке и осуществлении и получать прямую выгоду от любых экономических или других получаемых в результате их осуществления выгод;

г) предоставление коренным народам возможности и далее продвигать и совершенствовать процесс принятия решений в отношении развития на их собственных условиях и исправлять любые недостатки путем использования их собственных форм внутреннего регулирования и отчетности. В этой связи коренным народам следует предоставить возможность делать ошибки, учиться на этих ошибках и накапливать все больший потенциал и мудрость, с тем чтобы добиваться своих собственных целей в области развития и делать выбор в отношении будущего.

В. Право на участие

75. В настоящем докладе Специальный докладчик предлагает некоторые первоначальные наблюдения в отношении права коренных народов на участие, с уделением особого внимания выявлению нормативной основы для понимания этого права. Он будет и далее рассматривать этот вопрос и представит дальнейшие наблюдения в отношении практического осуществления этого права в будущих докладах.

76. Участие в принятии решений является основополагающим правом, которое в своей основе создает фундамент для осуществления всего диапазона прав человека. Кроме того ряд основных принципов в области прав человека подкрепляет право на участие и его содержание, включая, в частности, принципы самоопределения, равенства, культурной самобытности и собственности. Для понимания права на участие в контексте коренных народов целесообразно проводить различия между внешними и внутренними аспектами этого права.

77. Специальный докладчик рассматривает три основных аспекта внешней стороны вопроса. Первый аспект связан с участием коренных народов в более широкой общественной или политической жизни государства. Участие коренных народов в более широкой общественной жизни государства почти всегда является неадекватным и непропорциональным по отношению к доле коренного населения. Несмотря на многочисленные примеры принимаемых государствами усилий по расширению участия коренного населения в политической жизни страны через посредство различных мер, необходимо постоянно предпринимать шаги для того, чтобы обеспечить более активное участие коренных народов в жизни общества. В этой связи могут потребоваться специальные меры для обеспечения участия коренных народов на равноправной основе в общественной и политической жизни государств.

78. Второй аспект внешней стороны вопроса связан с правом коренных народов участвовать в принятии решений в отношении мер, затрагивающих, в частности, их права или интересы. Этот аспект связан с правом государств проводить консультации с коренными народами по вопросам, затрагивающим их права и интересы с целью получения их свободного, предварительного и осознанного согласия.

79. Специальный докладчик в своих докладах представил многочисленные наблюдения и рекомендации в отношении конкретных примеров проблем, связанных с осуществлением этого второго аспекта внешней стороны вопроса об участии. Во многих случаях Специальный докладчик наблюдал отсутствие надлежащего участия коренных народов в разработке, осуществлении и мониторинге программ, стратегий и проектов, затрагивающих их на всех уровнях. Кроме того, очевидно, что во всем мире с коренными народами не проводят должных консультаций, их согласия не получают в тех случаях, когда принимают затрагивающие их права или интересы решения.

80. Третьим аспектом внешней стороны вопроса о праве на участие является участие коренных народов в принятии решений на международной арене. Хотя коренные народы достигли на международном уровне исторических достижений, необходимо и далее прилагать усилия с целью обеспечить их активное участие в разработке всех затрагивающих их международных стандартов и программ. Следует внимательно рассмотреть вопрос о потенциальных реформах в рамках международных институтов и платформ по принятию решений, которые затрагивают жизнь коренных народов, и принять или укрепить меры, предоставляющие финансовую и другую поддержку, с тем чтобы дать коренным народам возможность принимать активное участие на международном уровне.

81. Внутренний аспект права на участие связан с осуществлением коренными народами автономии или самоуправления. Этот аспект данного права включает соответствующую обязанность государства давать коренным народам возможность принимать свои собственные решения в отношении их внутренних вопросов и уважать эти решения. Государства должны прилагать постоянные усилия по расширению и консолидации правового признания и принятия в органах местного самоуправления у коренных народов, с тем чтобы коренные народы действительно могли взять под контроль свои собственные дела во всех аспектах их жизни и обеспечить решение затрагивающих их вопросов в соответствии с их собственными культурными традициями, ценностями, обычаями и взглядами на мир.

82. Кроме того, сами коренные народы должны по-прежнему стремиться укреплять свои возможности по контролю и управлению своими собственными делами и эффективному участию во всех затрагивающих их решениях в духе сотрудничества и партнерства с правительственными учреждениями на всех уровнях.

С. Дополнительные замечания в отношении Декларации о правах коренных народов

83. Принятие Генеральной Ассамблеей Декларации о правах коренных народов явилось событием огромной важности, и следует только приветствовать недавние заявления об официальной поддержке или продвижении в направлении оказания такой поддержки, сделанные теми немногими государствами, которые первоначально голосовали против ее принятия. Однако эти достижения нельзя рассматривать в качестве окончательной или основной цели. Скорее, согласованное внимание должно быть направлено на строгое соблюдение этих прав.

84. Слишком очевидно, что очень многое предстоит сделать для того, чтобы закрепленные в Декларации цели действительно стали реальностью в повседневной жизни коренных народов. Сегодня Декларация служит скорее напоминанием того, как много предстоит сделать, чтобы привести справедливость и достоинство в жизнь коренных народов, а не отражением того, что было фактически достигнуто на местах.

85. Осуществление Декларации следует рассматривать в качестве безоговорочного политического, морального и правового императива в рамках целей в области прав человека, закрепленных в Уставе Организации Объединенных Наций. Значение Декларации нельзя преуменьшить утверждениями о ее техническом статусе, как резолюции, которая сама по себе не имеет юридически обязательного характера.

86. Декларация обладает значительным нормативным весом, обусловленным ее высокой степенью легитимности. Эта легитимность является следствием не только того факта, что она была официально одобрена подавляющим большинством государств — членов Организации Объединенных Наций, но и того, что она является продуктом многих лет информационно-пропагандистской деятельности и борьбы самих коренных народов.

87. Кроме того, Декларация основана на таких фундаментальных правах человека и принципах, как отсутствие дискриминации, самоопределение и культурная самобытность, которые включены в ратифицированные широким кругом государств договоры по правам человека. Кроме того, очевидно, что основные принципы Декларации в целом приняты в рамках международного и государственного права, а это означает, что Декларация отражает нормы обычного международного права.

88. Для осуществления Декларации необходимо предпринять определенные минимальные шаги, которые изложены в пунктах 12 и 13 выше. В различной степени эти минимальные шаги по осуществлению Декларации уже осуществляются некоторыми государствами, а в некоторых случаях — при поддержке учреждений Организации Объединенных Наций или в рамках программ международного сотрудничества. Важно как можно больше расширить влияние таких инициатив и делиться опытом с целью их укрепления.
