



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 August 2011
Russian
Original: English

Шестьдесят шестая сессия

Пункт 66 предварительной повестки дня*

Права коренных народов

Права коренных народов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов Джеймса Анайи, представленный в соответствии с резолюцией 15/7 Совета по правам человека.

* A/66/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов

Резюме

В настоящем докладе содержится обзор деятельности Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов Джеймса Анайи в течение первого трехлетнего срока исполнения его мандата, начавшегося в мае 2008 года. В частности, в докладе приводится информация об усилиях Специального докладчика по координации деятельности с глобальными и региональными механизмами, занимающимися вопросами коренных народов, а также в нем приводится информация о работе, проделанной в рамках четырех взаимосвязанных сфер деятельности: пропаганда передового опыта, страновые доклады, предполагаемые нарушения прав человека и тематические исследования.

В докладе содержится резюме тематических исследований, которые Специальный докладчик включал в свои ежегодные доклады, представленные, по состоянию на данный момент, Совету по правам человека. К их числу относятся исследования, посвященные Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов; обязанностям государств консультироваться с коренными народами и получать их согласие до принятия затрагивающих их мер; обязанности корпораций уважать права коренных народов; и исходя из указанных тем, вопросам, связанным с деятельностью предприятий добывающих отраслей на традиционных территориях коренных народов или рядом с ними.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Координация деятельности с другими механизмами	5
III. Сферы деятельности	6
A. Пропаганда передового опыта	7
B. Страновые доклады	12
C. Конкретные случаи предполагаемых нарушений прав человека	12
D. Тематические исследования	15
IV. Общий обзор основных рассмотренных тематических вопросов	15
A. Декларация о правах коренных народов	15
B. Обязанность проводить консультации	18
C. Корпоративная ответственность в отношении прав человека коренных народов	22
D. Предприятия добывающей промышленности, действующие на территориях коренных народов или рядом с ними	25
V. Выводы	28

I. Введение

1. В своей резолюции 2001/57 Комиссия по правам человека постановила назначить сроком на три года Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов, с тем чтобы «собирать, запрашивать, получать и обмениваться информацией и сообщениями из всех соответствующих источников» о нарушениях прав человека, включая «сами коренные народы и их общины и организации» и «готовить рекомендации и предложения... в целях предупреждения таких нарушений и принятия мер для исправления положения».

2. В своей резолюции 6/12 Совет по правам человека постановил продлить мандат Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов, с тем чтобы наладить регулярный основанный на сотрудничестве диалог с правительствами, соответствующими органами Организации Объединенных Наций, специализированными учреждениями и программами, а также коренными народами, неправительственными организациями и другими региональными или субрегиональными международными учреждениями; изучать пути и средства преодоления существующих препятствий для полной и эффективной защиты прав человека и основных свобод коренных народов в соответствии с его мандатом и выявлять и поощрять наилучшую практику и обмениваться ею; и «популяризировать Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и, когда это необходимо, международные договоры, имеющие отношение к продвижению прав коренных народов».

3. В своей резолюции 15/14 Совет продлил мандат в основном на тех же условиях, ссылаясь на Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов, а не на Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов.

4. Совет по правам человека назначил Джеймса Анайю, Соединенные Штаты Америки, Докладчиком по правам коренных народов на первоначальный трехлетний срок, начинавшийся 1 мая 2008 года. Назначение г-на Анайи для исполнения мандата было продлено на второй трехлетний срок, начавшийся 1 мая 2011 года.

5. В настоящем докладе содержится обзор работы Специального докладчика в течение первых трех лет с момента его назначения. В нем приводится информация о его усилиях по координации деятельности с Организацией Объединенных Наций и другими международными механизмами и учреждениями, а также приводятся следующие инициативы, предпринятые в рамках четырех сфер деятельности, осуществляемой в соответствии с мандатом: пропаганда передового опыта, представление докладов о положении в странах, рассмотрение случаев якобы имевших место нарушений прав человека и разработка тематических исследований или представление для них материалов. В докладе кратко излагаются основные вопросы, затронутые в ходе рассмотрения ключевых тем, которые были включены в ежегодные доклады Специального докладчика Совету по правам человека.

II. Координация деятельности с другими механизмами

6. Как отмечается в резолюции 15/14 Совета, одним из главных принципов работы Специального докладчика является его продолжающееся сотрудничество и партнерские отношения с другими механизмами Организации Объединенных Наций, занимающимися поощрением и защитой прав коренных народов, а именно Постоянным форумом по вопросам коренных народов и Экспертным механизмом по правам коренных народов.

7. Специальный докладчик отметил, что группы коренных народов, неправительственные организации и другие заинтересованные стороны имеют весьма смутное представление о соответствующих ролях и функциях трех механизмов, а также их месте в институциональной структуре Организации Объединенных Наций. В этой связи он стремился наладить сотрудничество с другими механизмами на последовательной и транспарентной основе, с тем чтобы обеспечить максимальное понимание роли и цели каждого механизма.

8. Соответствующие мандаты указанных трех механизмов, которые были созданы в разное время и с учетом различных аспектов международного движения по защите прав коренных народов, являются взаимодополняющими, но в то же время и в чем-то повторяющимися друг друга. Специальный докладчик провел последовательную работу, направленную на укрепление и расширение процессов координации между ними, с тем чтобы избежать ненужного дублирования и максимально расширить возможности и повысить эффективность каждого органа. По его мнению, крайне важное значение имеет непрерывная просветительская работа, посвященная отдельным мандатам и функциям этих механизмов.

9. С самого начала исполнения своего мандата Специальный докладчик участвовал в регулярных совещаниях, посвященных вопросам координации, как с представителями Постоянного форума, так и Экспертного механизма в целях содействия расширению координации. В феврале 2009 года он участвовал в работе проведенного в Мадриде семинара с членами Экспертного механизма и четырьмя членами Постоянного форума, а также группой экспертов из различных регионов, в том числе с бывшим Специальным докладчиком Родольфо Ставенхагеном. Главная задача этого мероприятия заключалась в содействии проведению неофициального диалога между членами трех механизмов, с тем чтобы они могли улучшить координацию своей работы, а также повысить эффективность своей совместной деятельности с другими учреждениями и органами Организации Объединенных Наций.

10. С февраля 2009 года Специальный докладчик вместе с представителями Постоянного форума и Экспертного механизма ежегодно встречались для обмена информацией о программах работы, обсуждения сильных и слабых сторон своих соответствующих мандатов и изучения методов наиболее эффективного осуществления их работы.

11. Специальный докладчик тесно сотрудничал также с Экспертным механизмом и способствовал проведению его заключительного исследования о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений. Он участвовал в двух форумах: организованной Пактом коренных народов Азии региональной консультации, в работе которой участвовали также представители Экспертного механизма, состоялась в Таиланде в январе 2010 года; семинаре

экспертов, организованном Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), состоявшемся в Женеве в марте 2011 года. Исследование (A/HCR/EMRIP/2011/2) было представлено на четвертой сессии Экспертного механизма, состоявшейся в Женеве 11–15 июля 2011 года. Кроме того, Специальный докладчик представил замечания по предыдущему исследованию Экспертного механизма по вопросу о праве коренных народов на образование.

12. С того момента, когда он приступил к исполнению своего мандата, Специальный докладчик участвовал во всех ежегодных сессиях Постоянного форума и Экспертного механизма, а также участвовал в обсуждении основных вопросов. Во время этих сессий он ввел практику проведения параллельных встреч с коренными народами и организациями, которые предоставляли бесценную возможность для представителей коренных народов и организаций всего мира поднимать вопросы о конкретном положении и высказывать озабоченность таким образом, чтобы дополнить обсуждения проблем коренных народов более общего характера, которые проводятся Постоянным форумом и Экспертным механизмом. В ходе этих сессий Специальный представитель встречался также с представителями различных государств и учреждений Организации Объединенных Наций для обсуждения возможностей сотрудничества и конкретных вопросов, касающихся коренных народов.

13. Наряду с осуществлением сотрудничества с Экспертным механизмом и Постоянным форумом Специальный докладчик использовал возможности присоединиться к усилиям широкого круга органов Организации Объединенных Наций и региональных и специализированных органов, занимающихся вопросами коренных народов. Он представил замечания по инициативам Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), УВКПЧ, Всемирного банка, Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) и Панамериканской организации здравоохранения. Такая координация имеет важное значение, поскольку Специальный докладчик содействует обеспечению понимания проблем коренных народов и деятельности по разработке программ, что способствует обеспечению учета этих вопросов и эффективному выполнению стандартов, связанных с правами коренных народов, о чем говорится в соответствующих международных документах.

14. Специальный докладчик продолжал обмениваться с Межамериканской комиссией по правам человека информацией о якобы имевших случаях нарушений прав коренных народов в Северной и Южной Америке стремясь обеспечить скоординированные усилия и избежать неоправданного дублирования. Он подтвердил также свое желание сотрудничать в будущем с Рабочей группой по коренному населению Африканской комиссии по правам человека и народов.

III. Сферы деятельности

15. Специальный докладчик принимал участие в осуществлении широкого круга мероприятий по наблюдению за соблюдением прав человека коренных народов во всем мире и содействию деятельности по улучшению условий в этой области с учетом соответствующих международных стандартов, включая Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

Он стремился разрабатывать методы работы, ориентированные на налаживание конструктивного диалога с правительствами, коренными народами, неправительственными организациями, соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций и другими сторонами, с тем чтобы найти решение наиболее острых проблем и урегулировать возникающие острые ситуации, а также закрепить достигнутые успехи. Различные мероприятия, проводимые в этом духе, можно разделить, как уже было указано, на четыре взаимосвязанные сферы деятельности: пропаганда передового опыта, страновые доклады, предполагаемые нарушения прав человека и тематические исследования.

А. Пропаганда передового опыта

16. Специальный докладчик прилагал усилия, направленные на содействие проведению правовых, административных и программных реформ на внутреннем и международном уровнях в соответствии с Декларацией и другими соответствующими международными документами. Часто реформы такого рода — это важные и сложные мероприятия, требующие твердой приверженности со стороны правительств или международных субъектов как в финансовом, так и в политическом плане, а также тесного сотрудничества с коренными народами.

1. Пропаганда передового опыта на национальном уровне

17. В рамках своей деятельности Специальному докладчику приходится реагировать на просьбы об оказании помощи в связи с осуществлением инициатив по проведению конституционной и законодательной реформ, направленных на согласование национальной правовой базы с соответствующими международными стандартами.

18. Вскоре после вступления Специального докладчика в должность в мае 2008 года организации коренных народов и Председатель Учредительного собрания Эквадора просили его оказать техническую помощь в деле пересмотра Конституции в рамках программы ПРООН по оказанию технического содействия этой стране. Специальный докладчик посетил Эквадор и представил правительству ряд замечаний с учетом соответствующих международных норм (A/HRC/9/9/Add.1, п. 502). Новая конституция Эквадора была принята на референдуме в сентябре 2008 года, и в нее включены важные положения, закрепляющие коллективные права коренных народов.

19. Специальный докладчик продолжал наблюдать за проведением в Эквадоре этих реформ и за принятием последующего законодательства, а в 2010 году он представил Совету на его пятнадцатой сессии свои замечания о достигнутых успехах и остающихся проблемах, связанных с осуществлением конституционных гарантий коренных народов Эквадора (A/HRC/15/37/Add.7). Кроме того, он представил ряд замечаний по различным проектам законов, находящихся в настоящее время на рассмотрении Национальной ассамблеи Эквадора для координации традиционных судебных систем коренных народов и национальной судебной системы в соответствии с имеющими к этому отношению положениями Конституции.

20. Аналогично, в апреле 2009 года Специальный докладчик представил правительству Чили доклад, в котором излагались и анализировались международные нормы, касающиеся обязанности предоставлять коренным народам

консультации по вопросам, связанным с процессом конституционных реформ (A/HRC/12/34/Add.6, приложение А).

21. В июле 2010 года Специальный докладчик представил анализ международных стандартов, касающихся разработки в Колумбии закона или положения, касающихся предоставления обязанности консультировать коренные народы и общины колумбийцев африканского происхождения по имеющим к ним отношения вопросам. Представленные материалы были частью инициативы, принятой УВКПЧ, по просьбе Консультативной группы министерства внутренних дел и юстиции Колумбии.

22. Аналогичным образом, в течение нескольких недель в феврале 2011 года Специальный докладчик представил замечания по инициативе правительства Гватемалы по регулированию процедуры для проведения консультаций с коренными народами.

23. Кроме того, по просьбе правительства Суринама и коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, Специальный докладчик представил замечания и рекомендации, касающиеся процесса разработки закона, направленного на обеспечение осуществления прав коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, на земли и ресурсы с учетом имеющих обязательную силу решений, принятых в этой связи Межамериканским судом по правам человека (A/HRC/18/35/Add.7). Эти замечания и рекомендации частично основывались на информации, собранной в ходе поездки в Суринам в марте 2011 года.

24. В декабре 2008 года Специальный докладчик участвовал в церемонии в Амас Тингни, Никарагуа, в ходе которой в соответствии с постановлением Межамериканского суда по правам человека правительство передало общине коренных народов долгожданный титул на земли, которые принадлежали еще их предкам. Он дал высокую оценку работе правительства Никарагуа по выполнению вышеуказанного постановления, а также продолжил обсуждения с правительством, с тем чтобы содействовать достижению прогресса в обеспечении осуществления прав на землю и ресурсы других общин коренных народов в этой стране.

2. Пропаганда передового опыта международными учреждениями и властями

25. Специальный докладчик прилагал активные усилия по пропаганде решений, программных реформ и инициатив международными субъектами как на глобальном, так и на региональном уровнях, с тем чтобы расширять, учитывать и содействовать осуществлению международных стандартов, касающихся прав коренных народов.

26. В июле 2011 года Специальный докладчик давал показания в качестве свидетеля-эксперта в Межамериканском суде по правам человека по делу «Сараяку против Эквадора» в связи с принципами консультаций и свободного, предварительного и осознанного согласия.

27. В мае 2011 года Специальный докладчик выступил с основным докладом на состоявшейся в Женеве сессии Межправительственного комитета ВОИС по интеллектуальной собственности и генетическим ресурсам, традиционным знаниям и фольклору, который в настоящее время разрабатывает международ-

ный правовой документ о традиционных знаниях, генетических ресурсах и произведениях традиционной культуры.

28. В феврале 2011 года Специальный докладчик представил широкие замечания по проекту руководящих принципов ПРООН, касающихся консультаций с коренными народами в контексте мероприятий по теме «Сокращение выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов». Кроме того, в феврале 2011 года на специальном заседании, проведенном в Вашингтоне, О.К., он представил материалы для разработки Панамериканской организацией здравоохранения региональной межкультурной политики в области охраны здоровья.

29. В январе 2011 года он участвовал в работе заседания рабочей группы в составе представителей государств — участников Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) и представил замечания, с тем чтобы обратить внимание на вопросы коренных народов в процессе обновления руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий.

30. В прошлом году в ходе обзора стандарта результативности деятельности № 7 Специальный докладчик неоднократно представлял Международной финансовой корпорации замечания, касающиеся коренных народов, в том числе во время встреч с должностными лицами Международной финансовой корпорации, а также представлял письменные замечания по проекту стандарта результативности деятельности.

31. В ноябре 2010 года Специальный докладчик участвовал в проведенном в Женеве семинаре по вопросу о земельных ресурсах и правах человека, организованном УВКПЧ, на котором он представил информацию и анализ конкретных проблем в области прав человека коренных народов, связанных с земельными ресурсами.

32. Специальный докладчик участвовал в семинарах, посвященных Декларации Организации Объединенных Наций о коренных народах, проведенных УВКПЧ в Перу в октябре 2008 года, в Никарагуа в июне 2009 года и на Тринидаде и Тобаго в декабре 2009 года.

33. Специальный докладчик сотрудничает с ПРООН в подготовке руководства по правам коренных народов для персонала ПРООН и других лиц, занимающихся вопросами коренных народов.

34. Кроме того, Специальный докладчик сотрудничал со Всемирным банком. 3 июня 2008 года его представитель выступил на семинаре «Содействие осуществлению прав коренных народов и их развитию в Латинской Америке и регионе Карибского бассейна» в Вашингтоне, О.К., на котором основное внимание он уделит роли Всемирного банка в решении различных проблем и продвижении инициатив, касающихся коренных народов. Специальный докладчик продолжает поддерживать контакты с представителями Всемирного банка в деле изучения способов дальнейшей координации в целях содействия осуществлению прав коренных народов в рамках программ Банка.

3. Пропагандирование поддержки Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов

35. Другим важным способом, с помощью которого можно пропагандировать передовой опыт как среди национальных, так и международных субъектов, является содействие осуществлению политики приверженности правам, закрепленным в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. С этой целью Специальный докладчик активно содействовал оказанию поддержки в осуществлении Декларации теми государствами, которые голосовали «против» в момент ее принятия Генеральной Ассамблеей в 2007 году. В последние годы он приветствовал изменение позиций Австралии, Канады, Новой Зеландии и Соединенных Штатов Америки, являвшихся четырьмя государствами, которые проголосовали против Декларации. Он с удовлетворением отметил, что Колумбия и Самоа, которые воздержались от голосования, впоследствии заявили о своей поддержке Декларации. Специальный докладчик посвятил разделы своих тематических докладов дополнительному анализу Декларации и ее осуществлению.

36. Специальный докладчик прилагал усилия, направленные на содействие улучшению понимания и принятию мер в соответствии с Декларацией на основе осуществления ряда мероприятий. В июне 2011 года он выступил в качестве свидетеля на слушаниях в Комитете по делам индейцев Сената Соединенных Штатов Америки по теме «Установление стандарта: последствия Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов для национальной политики». В апреле 2011 года он выступил с основным заявлением на проводимой один раз в два года Конференции Совета Нового Южного Уэльса по земельным ресурсам аборигенов в Австралии, на котором Совет обсуждал Декларацию в качестве главного вопроса своей основной работы. Кроме того, он выступил по вопросу о Декларации перед представителями различных учреждений Организации Объединенных Наций на проведенном ПРООН в Нью-Йорке 20 мая 2009 года семинаре, на котором он особо подчеркнул роль учреждений и программ Организации Объединенных Наций в деле осуществления Декларации.

4. Другие меры, направленные на пропагандирование передовых методов

37. Участие в семинарах или конференциях, к работе которых привлекались коренные народы, эксперты, представители правительств и другие участники, было одним из важных средств, которые Специальный представитель использовал для пропагандирования передовых методов.

38. В марте 2011 года Специальный докладчик выступил с основным докладом на организованном в Берлине федеральным министерством по вопросам экономического сотрудничества и развития Германии семинаре, посвященном сотрудничеству в области развития между Германией и странами Африки и Азии.

39. В мае 2010 года Специальный докладчик участвовал в семинаре по вопросу о многообразии культур и работе предприятий нефтяной и газовой промышленности в Латинской Америке и регионе Карибского бассейна, который был проведен в Картахене, Колумбия, Региональной ассоциацией компаний по добыче нефти и газа в Латинской Америке и Карибском бассейне. Этот семинар предоставил возможность для налаживания диалога об обязательствах ча-

стных компаний в отношении международных стандартов, касающихся прав коренных народов, с представителями нефтяных и газовых компаний, а также с представителями научных кругов и членами гражданского общества.

40. Специальный докладчик участвовал в семинаре по вопросу о правах коренных народов, состоявшемся в Джакарте 16–17 марта 2009 года, который был организован Национальной комиссией по правам человека Индонезии и организацией «Союз коренных народов Архипелага». На этом семинаре Комиссия по правам человека и «Альянс народов» заявили о том, что пришли к соглашению о совместной программе по решению проблем коренных народов; это явилось хорошим примером координации деятельности между Независимой комиссией по правам человека Индонезии и крупной организацией коренных народов.

41. Кроме того, Специальный докладчик участвовал в заседании экспертов, состоявшемся в октябре 2009 года в Ситхесе, Испания, проведенном неправительственной организацией «Кредда» и центром Организации Объединенных Наций по образованию, науке и культуре в Каталонии, в котором участники проанализировали источники конфликтов, возникающих в результате добывающей деятельности, проводимой компаниями на территориях коренных народов, и возможные пути предотвращения и урегулирования таких конфликтов. Проведенные обсуждения явились ценным вкладом в подготовку доклада Специального докладчика о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов (A/HRC/15/37), который был представлен Совету по правам человека на его пятнадцатой сессии.

42. Специальный докладчик посетил 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 Торресова пролива», которое было организовано Фондом по изучению положения аборигенов и жителей островов Торресова пролива в Канберре в декабре 2008 года. Специальный докладчик получил возможность в неофициальной обстановке встретиться с различными представителями органов власти, что ознаменовало собой начало конструктивного диалога в рамках подготовки к его официальной поездке в Австралию в августе 2009 года.

43. В качестве новаторской инициативы органов управления коренного народа в Соединенных Штатах Америки народ навахо создал Комиссию по правам человека народа навахо. В декабре 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.

44. В октябре 2008 года Специальный докладчик присутствовал на шестьдесят пятом съезде Национального конгресса американских индейцев. Он выступил с докладом о применении международных стандартов в целях укрепления защиты прав коренных народов в Соединенных Штатах Америки. Национальный конгресс является коалицией, объединяющей более 250 коренных народов в Соединенных Штатах, которая осуществляет деятельность по информированию о решениях правительства Соединенных Штатов Америки и Конгресса, затрагивающих интересы коренных народов.

45. В октябре 2008 года Специальный докладчик вместе со Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях участвовал в региональных консультациях неправительственных организаций Азиатско-Тихоокеанского региона по теме «Насилие в отношении женщин, принадлежащих к коренным народам в Азиатско-Тихоокеанском регионе». Эти консультации были организованы Азиатско-Тихоокеанским форумом по проблемам, касающимся женщин, права и развития и проведены в Дели.

В. Страновые доклады

46. На протяжении последних трех лет Специальный докладчик подготовил различные доклады о положении в области прав человека коренных народов в разных странах. Эти доклады включают выводы и рекомендации, направленные на расширение применения передового опыта, выявление сфер озабоченности и улучшение положения в области прав человека коренных народов в конкретных странах или регионах. Как правило, процесс подготовки докладов предусматривает поездку в страну, по которой проводится обзор, в том числе в ее столицу и в отдельные особенно тревожные районы, и в ходе таких поездок Специальный докладчик взаимодействует с представителями правительства, общинами коренных народов из различных регионов и широким кругом деятелей гражданского общества, которые занимаются вопросами, имеющими особое значение для коренных народов. Эти поездки проводятся с согласия соответствующего правительства и в сотрудничестве с ним.

47. Специальный докладчик совершил поездки в Бразилию (A/HRC/12/34/Add.2); Непал (A/HRC/12/34/Add.3); Ботсвану (A/HRC/15/37/Add.2); Австралию (A/HRC/15/37/Add.4); Российскую Федерацию (A/HRC/15/37/Add.5); регион Сапми (традиционное место проживания народа саами), охватывающий территорию Норвегии, Швеции и Финляндии (A/HRC/18/35/Add.2); Конго (A/HRC/18/35/Add.5) и Новую Каледонию (Франция) (A/HRC/18/35/Add.6) и представил доклады об этих поездках. Кроме того, он совершил последующие поездки в Чили (A/HRC/12/34/Add.6), Колумбию (A/HRC/15/37/Add.3) и Новую Зеландию (A/HRC/18/35/Add.4) в целях оценки прогресса, достигнутого в этих странах в деле осуществления рекомендаций, сделанных предыдущим Специальным докладчиком.

48. В 2011 году Специальный докладчик посетит Аргентину, а в 2012 — Соединенные Штаты Америки. Кроме того, он получил приглашения от правительств Панамы и Сальвадора провести оценку положения коренных народов в этих странах и принял их. Специальный докладчик еще не выполнил просьбы о посещении Бангладеш, Индонезии, Камбоджи, Малайзии и Папуа — Новой Гвинеи, но он надеется, что они будут выполнены.

С. Конкретные случаи предполагаемых нарушений прав человека

49. Другой и, пожалуй, главной сферой деятельности Специального докладчика является реагирование на текущей основе на конкретные предполагаемые нарушения прав человека. Резюме направленных Специальным докладчиком

писем, в которых содержится информация о его озабоченности по поводу конкретных ответов, полученных от правительств, а также замечания и рекомендации Специального докладчика включены в его сообщения правительством и сообщения от правительств (A/HRC/18/35/Add.1, A/HRC/15/37/Add.1 и A/HRC/12/26/Add.1).

50. Специальный докладчик получил информацию о якобы имевших место нарушениях прав человека в странах на каждом континенте и в связи с ними он направил правительствам многочисленные сообщения по поводу этих нарушений. Полученные жалобы связаны с вопросами общего характера, которые имеют неблагоприятные последствия для коренных народов во всем мире, в том числе лишение прав коренных народов на их земли, территории и природные ресурсы, нарушения права на консультации и свободное, предварительное и осознанное согласие, прежде всего в отношении добычи природных ресурсов или же выселения коренных общин; угрозы или насилие в отношении отдельных лиц из числа коренных народов и коренных общин, включая правозащитников; проблемы, связанные с конституционными или законодательными реформами, касающимися коренных народов; вопросы, связанные с признанием систем правосудия коренных народов; и положение коренных народов, живущих в условиях изоляции.

51. Вследствие ограниченного объема имеющихся ресурсов Специальный докладчик не имеет возможности заниматься каждым случаем, который доводится до его сведения. Однако нередко он рассматривает подробную и достоверную информацию, в которой сообщается о серьезной ситуации, подпадающей под 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 сложившегося положения. В других случаях он может принимать меры, если существующая ситуация отражает широкую тенденцию нарушения прав человека коренных народов или связана с ней. Специальный докладчик реагировал на заявления о нарушениях прав человека из самых различных регионов и стран.

52. Специальный докладчик стремится к тому, чтобы наладить активное сотрудничество с государствами, коренными народами и другими сторонами с целью внимательного наблюдения за ситуациями и их оценки, выявления лежащих в их основе неотложных проблем, поощрения конкретных действий с учетом уже достигнутых успехов, а также разработки практических рекомендаций, основанных на имеющихся знаниях и отвечающих соответствующим стандартам в области прав человека.

53. В этой связи в ряде рассмотренных случаев Специальный докладчик подготовил подробные замечания и рекомендации, касающиеся мер, которые, по его мнению, государства и, в случае необходимости, другие заинтересованные стороны должны принять для урегулирования этих ситуаций в рамках соответствующих международных стандартов, и сообщил о них правительствам. Он будет и далее взаимодействовать с государствами в связи с этими конкретными ситуациями и надеется, что нынешний диалог является полезным для заинтересованных правительств и для коренных народов.

54. В некоторых сообщениях, полученных Специальным докладчиком, содержатся заявления о якобы имевших место конкретных нарушениях прав человека коренных народов, которые требуют более глубокого анализа. По этой причине он совершил поездки на места в страны с целью изучения указанных дел. В результате этих поездок он сделал подробные замечания с анализом и рекомендациями в надежде, что они будут полезными для заинтересованных правительств и коренных народов в их усилиях, направленных на урегулирование поднятых проблем.

55. В этой связи в апреле 2011 года Специальный докладчик совершил поездку в Коста-Рику для изучения положения коренных народов в связи с воздействием проекта по строительству гидроэлектростанции Эль-Дикис. Специальный докладчик представил свои замечания и рекомендации правительству и коренным народам (A/HRC/18/35/Add.8).

56. Аналогичным образом, в июне 2010 года Специальный докладчик посетил Гватемалу для обсуждения вопроса об осуществлении принципов проведения консультаций с коренными народами в стране, прежде всего в связи с предприятиями добывающей промышленности, при этом особый упор был сделан на положение коренных народов, затронутых деятельностью шахты Марлин в муниципалитетах Сан-Мигель Икстухуакан и Сипакапа (A/HRC/18/35/Add.3).

57. В феврале 2009 года Специальный докладчик совершил поездку в Панаму в целях изучения положения коренных общин, затронутых строительством электростанции на реке Чангинола в Панаме (A/HRC/12/34/Add.5). В июне 2009 года он направился в Перу сразу же после столкновений между коренным населением и полицией в Багуа, Перу, с тем чтобы на месте изучить вопросы, касающиеся прав человека (A/HRC/12/34/Add.8).

58. Во время его поездки в Австралию в августе 2009 года Специальный докладчик принял последующие меры по предыдущим сообщениям, касающимся негативного воздействия на коренные народы Программы экстренного реагирования на проблемы Северной территории правительства Австралии. Он подготовил специальный доклад, содержащий его замечания по этому вопросу, который приводится в приложении к его докладу о положении коренных народов в Австралии (A/HRC/15/37/Add.4, приложение B).

59. Специальный докладчик считает, что его способность в оперативном порядке вмешиваться в кризисные ситуации, затрагивающие коренные народы, такие, например, как ситуация в Багуа, Перу, оказалась эффективным средством для исполнения его мандата, позволяющего ему играть ключевую роль в урегулировании, ослаблении последствий или улучшении ситуаций, затрагивающих коренные народы.

60. В этой связи Специальный докладчик выступил перед средствами массовой информации и сделал другие заявления для общественности в связи с вопросами, вызывающими озабоченность в конкретных странах. Он выступил с заявлениями для общественности по следующим вопросам: реакция правительства на протесты народа рапа нуи на острове Пасхи (Чили); озабоченность, вызванная голодовкой заключенных из числа коренного народа мапуче, оспаривающих выдвинутые против них обвинения в соответствии с законом о борьбе с терроризмом в Чили; протесты коренного населения против законода-

тельства о добыче полезных ископаемых (Панама); законы и политика в отношении консультаций с коренными народами (Перу); и озабоченность в связи с законом, принятым штатом Аризона (Соединенные Штаты Америки), предоставляющим полиции полномочия задерживать подозреваемых незаконных иммигрантов, и последствия этого закона для коренных народов в пограничных районах между Соединенными Штатами Америки и Мексикой.

D. Тематические исследования

61. В течение первых трех лет исполнения своего мандата Специальный докладчик прилагал усилия, направленные на выявление основных вызывающих у коренных народов озабоченность вопросов во всем мире и решение этих проблем на основе обоснованного анализа и рекомендаций. Его анализы тематических вопросов основываются на изучении ситуаций и отдельных случаев в странах, и, кроме того, в них учтена дополнительная информация, связанная с его опытом в пропагандировании передовой практики. В каждом из его годовых докладов Совету по правам человека он рассматривал основные вопросы, в том числе: значение Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов; обязанность государств консультироваться с коренными народами до принятия затрагивающих их мер и получать их согласие; ответственность корпораций за уважение прав коренных народов; и в последнее время с учетом предыдущих тем вопросы, связанные с работой предприятий горнодобывающей промышленности на традиционных территориях коренных народов или рядом с ними.

IV. Общий обзор основных рассмотренных тематических вопросов

A. Декларация о правах коренных народов¹

1. Общий обзор

62. В последние три десятилетия требования о признании коренных народов во всем мире привели к постепенному формированию общего мнения в отношении прав этих народов с учетом давно уже утвердившихся принципов международного права и политики в области прав человека. Формирование этого общего понимания находит дальнейшее отражение и поддержку в конституционных, законодательных и институциональных реформах, проводимых на национальном уровне. Принятие Генеральной Ассамблеей в 2007 году Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов является наиболее заметным проявлением этого общего свода мнений, заключающего в себе широко разделяемое понимание прав коренных народов, которое формировалось на протяжении десятилетий на основе существовавших ранее источников международного правозащитного права.

¹ В настоящем разделе в краткой форме приводится информация о рассмотрении Специальным докладчиком статей Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, содержащаяся в документе A/HRC/9/9 (пункты 18–43).

63. В преамбуле Декларации подчеркивается, что этот документ нацелен главным образом на исправление существующего положения. В Декларации отнюдь не провозглашаются какие-либо особые права как таковые, а предусматривается устранение сохраняющихся последствий исторического отрицания права на самоопределение и других основных прав человека, провозглашенных в общепризнанных международных документах. В этом смысле Декларация не провозглашает и не устанавливает новые или особые права, помимо тех основополагающих прав человека, которые считаются общепризнанными нормами, а раскрывает эти фундаментальные права в специфических условиях культурного, исторического, социального и экономического развития коренных народов.

64. В статье 3 Декларации провозглашено право коренных народов на самоопределение с учетом его совместимости с принципом территориальной целостности и политического единства государств. На этой основе Декларация содержит подробный перечень норм, который представляет собой «минимальные стандарты для обеспечения выживания, уважения достоинства и благополучия коренных народов мира» (статья 43). В Декларации подтверждаются их основные индивидуальные права на равенство и свободу от дискриминации, на жизнь, личную неприкосновенность и свободу, а также на гражданство и доступ к правосудию. Кроме того, в ней содержится призыв уделять особое внимание конкретным правам и особым потребностям престарелых, женщин, молодежи, детей и инвалидов, принадлежащих к коренным народам.

65. В то же время в Декларации подтверждаются их коллективные права на самоуправление и автономию своих политических, правовых, социальных и культурных институтов, культурную самобытность, включая культурные и духовные аспекты; языки и другие формы культурного самовыражения; земли, территории и природные ресурсы; социальные услуги и развитие; договоры, соглашения и другие конструктивные договоренности; а также трансграничное сотрудничество. В Декларации отражено также общее понимание того, что самоопределение коренных народов, как правило, предполагает не только проявление самостоятельности, но и их взаимодействие с более широкими общественными структурами в странах, в которых проживают коренные народы. Таким образом, в Декларации признается право коренных народов на участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства и на то, чтобы с ними консультировались при принятии решений, затрагивающих их интересы, с целью заручиться их предварительным, свободным и осознанным согласием.

2. Нормативное и правовое значение

66. В своей работе Специальный докладчик довольно часто сталкивается с попытками государств и других субъектов приуменьшить нормативный вес Декларации, относя ее к категории документов, которые не являются «юридически обязательными». С этим доводом можно согласиться, однако это не дает оснований отрицать принципиальное понимание нормативной значимости Декларации и юридических обязательств, вытекающих из нее.

67. Какой бы ни была, в строгом понимании, юридическая значимость Декларации, она имеет значительный нормативный вес, учитывая высокую степень ее легитимности. Эта легитимность обусловлена не только тем, что она была

официально одобрена подавляющим большинством государств-членов (включая четыре государства, проголосовавших «против» во время ее принятия, см. пункт 35, выше), но и тем, что она является результатом ведения многолетней пропаганды и борьбы самих коренных народов. Декларация является результатом межкультурного диалога, проводившегося в течение десятилетий, в котором коренные народы занимали ведущую роль. Закрепленные в Декларации нормы во многом отражают чаяния самих коренных народов, которые после многих лет обсуждений были приняты международным сообществом. Формулировки Декларации, одобренные государствами-членами, четко свидетельствуют об их приверженности закрепленным в ней правам и принципам. Поэтому государства просто должны добросовестно соблюдать выраженную приверженность нормам, которые выработали сами коренные народы.

68. Кроме того, хотя сама по себе Декларация не носит такого же юридически обязательного характера, как договор, она отражает юридические обязательства, относящиеся к положениям о правах человека Устава Организации Объединенных Наций и различных многосторонних договоров в области прав человека и нормам обычного международного права. Декларация строится на общих обязательствах государств в области защиты прав человека и опирается на основные принципы соблюдения прав человека, такие как отказ от дискриминации, самоопределение и культурная самобытность, которые включены в ратифицированные широким кругом государств договоры по правам человека, о чем свидетельствует работа договорных органов Организации Объединенных Наций. Кроме того, можно сказать, что основные принципы Декларации последовательно проявляются в международной и внутригосударственной практике, а значит в этом смысле они формируют нормы обычного международного права.

69. Кроме того, в Декларации отражен существующий международный консенсус в отношении индивидуальных и коллективных прав коренных народов, который соответствует положениям Конвенции о коренных и племенных народах (Конвенция № 169) Международной организации труда и даже расширяет их, а также отвечает толкованию других правозащитных документов международными органами и механизмами. Будучи наиболее авторитетным выражением такого консенсуса, Декларация служила базовым инструментом борьбы в интересах всесторонней защиты и осуществления этих прав.

70. Таким образом, значение Декларации нельзя приуменьшить утверждениями о ее техническом статусе как резолюции, которая сама по себе не имеет юридически обязательной силы. По мнению Специального докладчика, осуществление Декларации следует рассматривать как политический, моральный и даже юридический императив.

3. Меры, необходимые для осуществления Декларации

71. Специальный докладчик неоднократно предлагал замечания в отношении тех минимальных шагов, которые необходимо предпринимать для более эффективного осуществления Декларации помимо ее официального одобрения государствами.

72. 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. Кроме то-

го, 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 примирения, как это предусмотрено в Декларации.

73. 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, затрагивающих права и интересы коренных народов, в том числе программ, касающихся освоения природных ресурсов, земель, образования и отправления правосудия. На основе такого обзора следует разработать и осуществить, в консультации с представителями коренных народов, необходимые правовые и программные реформы.

74. Государства должны быть привержены идее выделения значительных людских и финансовых ресурсов на меры, необходимые для осуществления Декларации. Обычно такие меры включают в себя демаркацию или возвращение земель, принадлежащих коренным народам, разработку надлежащих культурных и образовательных программ, оказание поддержки органам местного самоуправления коренных народов и многие другие меры, предусмотренные в Декларации.

75. Система Организации Объединенных Наций и международное сообщество должны в самом приоритетном порядке разработать и осуществлять программы предоставления технической и финансовой помощи государствам и коренным народам для реализации этих и аналогичных шагов по осуществлению Декларации. В некоторых случаях, возможно, придется пересмотреть существующие программы международного сотрудничества и программы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы они соответствовали целям и задачам Декларации.

76. В определенной 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 цель состоит в обеспечении того, чтобы эти инициативы имели более глубокие корни, чем сегодня, а также в обмене опытом между соответствующими участниками в интересах их укрепления.

В. Обязанность проводить консультации²

1. Нормативная база и общий характер

77. Обязанность государств консультироваться с коренными народами при принятии решений, затрагивающих их интересы, четко отражена в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и твердо закреплена в международном правозащитном праве. Эта обязанность неоднократно упоминается в Декларации в связи с конкретными проблемами и опре-

² В настоящем разделе в краткой форме приводится информация о рассмотрении Специальным докладчиком вопроса об обязанности проводить консультации, содержащаяся в документе A/HRC/12/34 (пункты 36–57 и 61–74).

деляется в качестве главенствующего принципа в статье 19, в которой говорится: «Государства добросовестно консультируются и сотрудничают с соответствующими коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут их затрагивать».

78. Как Декларация, так и Конвенция о коренных и племенных народах устанавливают обязанность, чтобы государства добросовестно консультировались с коренными народами в целях достижения договоренности или согласия по тем аспектам планов или проектов, которые затрагивают их интересы, и чтобы государства консультировались с коренными народами в самых разных ситуациях. Обязанность государств проводить эффективные консультации с коренными народами вытекает также из основных правозащитных договоров Организации Объединенных Наций, включая Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Международный пакт о гражданских и политических правах. На региональном уровне обязанность консультироваться вытекает из обязательств, принятых государствами в соответствии с Американской конвенцией о правах человека, о чем в ряде случаев заявлял Межамериканский суд по правам человека.

79. Наиболее важным является то, что обязанность консультироваться вытекает из основополагающего права коренных народов на самоопределение и из связанных с ним принципов демократии и суверенитета народов. Это отвечает чаяниям коренных народов всего мира, которые хотят сами решать свою судьбу в условиях равенства и активно участвовать в процессах принятия решений по затрагивающим их вопросам. В соответствии с этими принципами обязанность государств консультироваться с коренными народами при принятии затрагивающих их решений имеет целью повернуть вспять историческую тенденцию исключения коренных народов из процессов принятия решений, с тем чтобы не допустить в будущем навязывания коренным народам важных решений и дать им возможность процветать в качестве самостоятельных общин на землях, с которыми по-прежнему связана их культура.

80. Как правило, государство должно принимать решения в рамках демократических процессов при должной представленности интересов населения. Однако эти нормальные демократические и репрезентативные механизмы обычно оказываются недостаточно эффективными для решения проблем, характерных для коренных народов, которые, как правило, являются маргинализированными в политической сфере. Принцип обязанности государств консультироваться с коренными народами и различные нормативные компоненты этой обязанности основываются на широком отраженном в Декларации признании особенностей и конкретных прав коренных народов, а также необходимости принятия специальных мер для улучшения тех неблагоприятных условий, в которых они находятся.

2. Обязанность консультироваться и необходимость получения согласия

81. Обязанность консультироваться — это процессуальная обязанность, возникающая в тех случаях, когда те или иные конкретные действия могут привести к ущемлению основных прав коренных народов. Следует отметить, что обязанность консультироваться не ограничивается обстоятельствами, при кото-

рых та или иная предлагаемая мера приведет или может привести к ущемлению уже признанного права или установленного законом права на национальном уровне, например права на традиционные земли и территории.

82. Конкретные особенности процедуры проведения обязательных консультаций будут неизбежно зависеть от характера предполагаемых мер и масштабов их воздействия на коренное население. Например, осуществление конституционных или законодательных реформ, которые касаются всех коренных народов какой-то страны или затрагивают их, потребует проведения соответствующих консультаций и создания репрезентативных механизмов, которые в принципе будут открытыми и доступными для всех коренных народов. Что же касается мер, которые затрагивают конкретные коренные народы или общины, таких как добыча полезных ископаемых на их территориях, то в этом случае консультации должны быть направлены на обеспечение соблюдения интересов затрагиваемых групп и их участия.

83. Характер процедуры консультаций и их предмет также зависят от характера затрагиваемого права или интереса соответствующих коренных народов и от ожидаемого воздействия предлагаемой меры. Обязательность достижения согласия неизбежно зависит от обстоятельств, от затрагиваемых прав и интересов коренного населения. Наличие серьезного и непосредственного влияния на жизнь коренных народов явно предполагает, что предлагаемая мера не должна осуществляться без согласия коренных народов. В определенных ситуациях результатом такого предположения может стать запрещение принятия такой меры или осуществление проекта до тех пор, пока не будет получено согласие коренного населения.

84. В Декларации указываются две ситуации, когда необходимо получить согласие соответствующих коренных народов до начала реализации предлагаемой инициативы, а именно случаи, когда осуществление проекта приведет к переселению какой-либо группы коренного населения с ее традиционных земель (статья 10), и случаи хранения вредных материалов на землях коренных народов (статья 29). К этому Специальный докладчик добавил бы случаи осуществления проектов по добыче природных ископаемых на землях коренных народов и другие случаи, когда проекты оказывают существенное социальное или культурное воздействие на жизнь соответствующих коренных народов.

85. Однако во всех случаях, когда предлагаемая мера затрагивает конкретные интересы коренных народов, целью консультаций должно быть, в определенной степени, получение их согласия. Принцип добросовестности предусматривает реализацию усилий, направленных на налаживание диалога, в ходе которого государство и коренные народы должны добиваться консенсуса и честно стремиться к достижению взаимоприемлемых договоренностей. Все стороны должны быть готовыми к тому, чтобы выслушивать друг друга и идти на компромисс в их позициях и защищать свои законные интересы и достигать соглашений, имеющих обязательную силу для всех.

86. Тем не менее можно оправдать случаи, когда коренные народы отказываются дать согласие на осуществление предлагаемой инициативы, а предлагаемая инициатива не может быть реализована без такого согласия, если государство не продемонстрировало, что будет обеспечена соответствующая защита прав затрагиваемых коренных народов в рамках предлагаемого проекта, или же

если государство не приняло надлежащих мер для ослабления любого пагубного воздействия предлагаемого проекта.

3. Элементы укрепления доверия, способствующие достижению консенсуса

87. Принцип добросовестной реализации усилий с целью обеспечения принятия решений на основе консенсуса требует, чтобы государства стремились к созданию климата доверия в отношениях с коренными народами, позволяющего наладить конструктивный диалог. Это особенно важно для коренных народов, учитывая, что на протяжении многих лет они были исключены из процессов принятия решений и, как следствие, утратили доверие к государственным институтам. Кроме того, коренные народы, как правило, находятся в неблагоприятном положении по таким показателям, как наличие у них политического влияния, финансовых ресурсов, доступа к информации и соответствующего образования в сравнении с государственными институтами или же частными субъектами, такими как компании, которые являются второй стороной консультаций.

88. Для того чтобы создать климат доверия и взаимного уважения на консультациях, сама процедура проведения консультаций должна быть результатом консенсуса. Специальный докладчик отметил, что во многих случаях процедуры проведения консультаций не являются эффективными и не пользуются доверием коренных народов, поскольку затрагиваемые коренные народы должным образом не привлекались к обсуждению вопросов, касающихся формы и методов процедуры консультаций. Эти обсуждения следует проводить на начальных этапах разработки предлагаемой инициативы и, конечно, в случае осуществления проектов по добыче природных ресурсов до заключения государством любых соглашений, связанных с предлагаемым проектом, с третьими сторонами, такими как финансирующие учреждения или компании. Кроме того, государствам следует должным образом решать вопрос о дисбалансе сил, обеспечивая принятие таких мер, благодаря которым коренные народы будут иметь доступ к финансовой, технической и иной необходимой помощи, и они должны делать это таким образом, чтобы не использовать эту помощь в качестве рычага нажима или средства влияния на позиции коренных народов в ходе консультаций.

89. Обеспечение доверия и возможности достижения подлинного консенсуса зависит также от наличия такой процедуры проведения консультаций, которая гарантирует коренным народам полное уважение их репрезентативных институтов и органов принятия решений. Возможно, коренным народам будет необходимо также создать или реорганизовать их собственные институты, используя для этого свои собственные процедуры принятия решений, с тем чтобы сформировать репрезентативные структуры для облегчения процессов проведения консультаций. Специальный докладчик отметил, что, если группы коренного населения не обеспечат четкости структур своих репрезентативных органов, это может привести к путанице и затормозить процесс консультаций.

90. В тех случаях, когда речь идет о проектах в области использования или освоения природных ресурсов, которые могут оказать воздействие на земли коренного населения, для того чтобы соответствующие коренные народы могли свободно принимать осознанные решения относительно рассматриваемых проектов, необходимо, чтобы им была представлена полная и объективная инфор-

мация обо всех затрагивающих их аспектах проекта, в том числе о воздействии проекта на их жизнь и окружающую среду. В этой связи важно, чтобы государства проводили, с участием заинтересованных групп коренного населения, исследования с анализом экологического и социального воздействия проектов, с тем чтобы имелась полная информация об их предполагаемом воздействии.

91. Кроме того, в таких ситуациях процесс консультаций на основе достижения консенсуса должен не только обеспечивать принятие мер по смягчению или компенсированию отрицательных последствий проекта, но и включать поиск и определение средств справедливого распределения выгод в духе подлинного партнерства.

С. Корпоративная ответственность в отношении прав человека коренных народов³

92. Международное сообщество достигло определенного уровня консенсуса относительно признания ответственности коммерческих предприятий за обеспечение соблюдения прав человека. Отражением этого консенсуса является установление, как на международном, так и на национальном уровне, многочисленных механизмов регулирования и саморегулирования сферы корпоративной ответственности. «Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека», содержащиеся в докладе Специального представителя (A/HRC/17/31), были одобрены Советом по правам человека на его семнадцатой сессии (резолюция 17/4 Совета). Не вдаваясь в вопрос об их правовом статусе, существуют различные документы и механизмы, касающиеся сферы корпоративной ответственности, в которых четко проявляется общественное осознание и необходимости повышения корпоративной ответственности и ее распространения на сферу прав человека.

93. Центральным элементом этой нормативной базы является закрепление общей обязанности компаний обеспечивать соблюдение международных стандартов в области прав человека в рамках правила проявления должной осмотрительности, которое призвано регулировать их деятельность. Обязанность проявлять должную осмотрительность не ограничивается соблюдением внутригосударственных правовых норм стран, в которых действуют компании, что во многих случаях бывает недостаточно, а предполагает применение международно-правовых стандартов, являющихся обязательными как для этих государств, так и для всего международного сообщества. Должная осмотрительность предполагает также, что компании не должны усугублять несоблюдение государствами своих международных обязательств по обеспечению прав коренных народов, равно как и не должны стремиться подменять роль государства в выполнении таких обязательств. Ниже приведены необходимые элементы проявления должной осмотрительности, которыми, как считает Специальный докладчик, должны руководствоваться компании, деятельность которых затрагивает коренные народы.

³ В настоящем разделе в краткой форме приводится информация о рассмотрении Специальным докладчиком вопроса о корпоративной ответственности, содержащаяся в документе A/HRC/15/37 (пункты 26–91).

1. Признание коренных народов

94. Одна из основных трудностей, с которыми приходится сталкиваться компаниям в связи со своей деятельностью на территориях коренных народов, или же компаниям, деятельность которых самым непосредственным образом отражается на этих территориях, заключается в отсутствии официального признания коренных народов со стороны государства, в котором они проживают, или же только в ограниченном признании им отдельных групп. Между тем, согласно общепризнанному принципу международного права в области прав человека, существование групп, различающихся по признаку этнической, языковой или религиозной принадлежности, в том числе коренных народов, устанавливается на основе объективных критериев и не может зависеть от одностороннего решения государств.

95. Отсутствие четкого признания или ограниченное признание коренных народов в тех странах, где осуществляют свою деятельность компании, не может служить для последних оправданием неприменения минимальных международных стандартов в отношении прав этих народов, причем даже в тех случаях, когда государства противятся применению таких стандартов. Следовательно, в контексте проявления должной осмотрительности на компаниях лежит ответственность за заблаговременное установление факта существования коренных народов, которые могут быть затронуты их будущей деятельностью, и прогнозирование того, насколько они могут пострадать от подобной деятельности.

2. Права на земли, территории и природные ресурсы

96. Второй элемент, составляющий часть должной осмотрительности, которую надлежит проявлять тем компаниям, деятельность которых сопряжена с потенциальным воздействием на коренные народы, касается выявления их исконных прав собственности или владения и использования земель, территорий и природных ресурсов, и этот вопрос имеет важнейшее значение для эффективного осуществления коренными народами своих прав человека. Отсутствие официального признания государством прав на землю или ресурсы не дает достаточных оснований для того, чтобы компании не уважали права коренных народов на землю в соответствии с международными стандартами. Поэтому принцип должной осмотрительности предусматривает, что компании должны проводить независимую оценку прав, на которые могут претендовать коренные народы в соответствии с критериями, закрепленными в международных документах.

97. Компании должны проявлять межкультурное понимание, выходящее за рамки сугубо правовых соображений. В международных нормах подчеркивается особая значимость, которую имеет для коренных народов связь с их традиционными территориями, являющаяся основой их самобытности и культурного своеобразия. Компании должны понимать, что — вне зависимости от прав, которые могут признаваться за коренными общинами на их земли и ресурсы в соответствии с национальными и международными нормами, — эти народы сохранили и продолжают поддерживать связь с их традиционными территориями. Более того, такие узы носят коллективный характер и, следовательно, выходят за рамки индивидуальных прав отдельных членов общин.

98. Компании должны ввести специальные гарантии компенсации за переселение коренных народов и общин с их земель, в том числе при реализации проектов, связанных с приобретением официально закрепленных за коренными народами земель в пользу физических лиц. В таких случаях международными стандартами предписывается изыскание возможностей избежать или ограничить такие перемещения, равно как предоставление в приоритетном порядке компенсации в виде альтернативных земельных участков.

3. Обязанность государства проводить консультации и установление корпоративной ответственности

99. Принцип должной осмотрительности требует также, чтобы компании признавали обязанность государств консультироваться с коренными народами (и, в ряде случаев, получать их согласие) до принятия мер, которые могут непосредственно сказываться на них, особенно при реализации проектов, затрагивающих их традиционные территории. Компании не должны пытаться подменять государство в ситуациях, когда международными нормами предписывается прямая ответственность последних за проведение консультаций; напротив, они должны содействовать тому, чтобы государство полностью брало на себя такую ответственность. Кроме того, компании будут действовать в нарушение правила должной осмотрительности применительно к соблюдению прав человека, если они соглашаются братья за реализацию конкретных проектов в условиях, когда государство не гарантирует проведение надлежащих консультаций с коренными народами.

100. Без ущерба для принципа, согласно которому ответственность за проведение консультаций лежит прежде всего на государствах, компании должны уважать право коренных народов участвовать в принятии решений, затрагивающих их интересы, на основе налаживания соответствующих механизмов консультаций и диалога. В данном контексте консультации с представителями коренных народов должны быть направлены на достижение консенсуса по таким ключевым аспектам, как выявление потенциального негативного воздействия осуществляемой деятельности, принятие мер по смягчению последствий и предоставлению компенсации, а также создание механизмов распределения выгод, получаемых от осуществляемой деятельности.

4. Исследования с анализом воздействия и меры по предоставлению компенсации

101. Процесс консультаций, по определению, предполагает обязательное проведение исследований с анализом воздействия предлагаемых проектов и установление надлежащих мер компенсации за любые негативные последствия. В настоящее время в результате признания права коренных народов на сохранение и охрану их земель и окружающей среды международные стандарты и практика требуют проведения исследований с анализом социальных и экологических последствий в качестве одной из конкретных форм гарантии защиты прав коренных народов, особенно когда речь идет об инвестиционных проектах и проектах в области разработки, разведки или добычи природных ресурсов, которые могут повлиять на эти права.

5. Совместное использование выгод

102. Помимо права на получение компенсации за причиненный ущерб или мер по ослаблению негативных последствий коренные народы имеют право на участие в получении выгод от деятельности, осуществляемой на их традиционных территориях, особенно в связи с освоением природных ресурсов. Компании обязаны соблюдать права коренных народов на создание механизмов, обеспечивающих участие этих народов в получении выгод от реализации проектов. Совместное использование выгод должно рассматриваться как одно из средств соблюдения права, а не как благотворительная награда или любезность со стороны компании в ее стремлении добиться социальной поддержки своего проекта или же свести до минимума возможности возникновения потенциальных конфликтов. Надлежит исходить из необходимости разработки таких механизмов совместного использования выгод, которые на деле укрепляют потенциал коренных народов в сфере установления и реализации их собственных приоритетов в области развития и которые помогают им добиться повышения эффективности их собственных механизмов принятия решений и их собственных институтов.

D. Предприятия добывающей промышленности, действующие на территориях коренных народов или рядом с ними⁴

103. Воздействие деятельности предприятий добывающей промышленности на коренные народы является вопросом, вызывающим особую озабоченность у Специального докладчика. В нескольких докладах о конкретных странах и специальных докладах, а также в его обзоре особых ситуаций Специальный докладчик рассматривает различные случаи, когда деятельность предприятий добывающей промышленности имеет последствия, ущемляющие права коренных народов. Поэтому Специальный докладчик намерен способствовать усилиям, направленным на разъяснение и урегулирование проблем, являющихся результатом деятельности предприятий добывающей промышленности, которая затрагивает интересы коренных народов. В 2011 году Специальный докладчик распространил «Вопросник о проектах по добыче природных ресурсов и проектах в области развития на территориях коренных народов или рядом с ними», который призван помочь собрать информацию, понять существующие точки зрения и проблемы и вынести рекомендации в связи с этим вопросом.

1. Предварительная оценка ответов на вопросник

104. Мнения, выраженные коренными народами, правительствами, предпринимательскими кругами и другими соответствующими субъектами по поводу разработки проектов добычи природных ресурсов и проектов развития энергетики на территориях коренных народов, свидетельствуют о том, что, несмотря на растущее понимание необходимости соблюдать права коренных народов, в этой области по-прежнему существует немало сложных проблем. Ответы, полученные от организаций и представителей коренных народов, а также от правительств и корпораций, свидетельствуют о четком понимании негативных и

⁴ В настоящем разделе в кратком виде приводится информация из доклада Специального докладчика, где рассматривается деятельность предприятий добывающей промышленности, содержащаяся в документе A/HRC/18/35.

даже катастрофических последствий для жизни коренных народов и осуществления их экономических, социальных и культурных прав безответственной политики и халатной реализации вредных проектов на территориях коренных народов без надлежащих гарантий участия этих народов.

105. Кроме того, хотя многие правительства стремятся повышать уровень информированности о необходимости защиты прав коренных народов и продемонстрировали свое понимание важности таких мер, ответы на вопросник, полученные Специальным докладчиком от государств, вместе с ответами, поступившими из других источников, также свидетельствуют об отсутствии консенсуса в отношении той степени, в которой государство должно исполнять свои обязанности в связи с реализацией проектов по добыче природных ресурсов и проектов в области развития, и в отношении использования необходимых средств обеспечения такой защиты. В нескольких ответах, прежде всего в ответах, полученных от предпринимательских кругов, было отмечено, что, как правило, правительства дистанцируются от претворения в жизнь результатов проведения консультаций и принятия других мер, направленных на обеспечение гарантий прав коренных народов в контексте деятельности добывающих предприятий, и предпочитают выполнять роль обычных регламентирующих органов. У многих вызывает озабоченность тот факт, что государства все чаще стремятся возложить свои защитные функции на предприятия, особенно в тех случаях, когда нормативно-правовая база государства, касающаяся коренных народов, в том числе защиты земель и ресурсов, проведения консультаций и совместного использования выгод, является недостаточной или вообще не существует.

106. Другая важная область, по которой были получены самые разные ответы, касается баланса затрат и выгод реализации проектов по развитию предприятий добывающей промышленности. Все респонденты в целом признавали негативные последствия деятельности предприятий добывающей промышленности для жизни коренных народов в прошлом, однако они выражали самые разные взгляды в оценке объемов и сумм фактических и потенциальных выгод от деятельности предприятий добывающей промышленности, особенно в будущем. В своих ответах на вопросник Специального докладчика многие правительства подчеркнули крайнюю важность такой деятельности для экономики их стран. Многие представители деловых кругов согласились с мнением о том, что деятельность предприятий добывающей промышленности может быть выгодной для коренных народов.

107. Со своей стороны коренные народы выразили довольно скептические замечания и во многих случаях прямо исключили возможность извлечения выгод от реализации проектов по добыче природных ресурсов или проектов в области развития на их традиционных территориях. Подавляющее большинство коренных народов, многие из которых имеют непосредственный опыт реализации конкретных проектов, оказывающих пагубное воздействие на их территории и общины, особо указывали в своих ответах на их бесправие и сложившееся впечатление о том, что государства и деловые круги не хотят знать о правах и проблемах коренных народов и о чувстве постоянной незащищенности их жизни из-за нашествия добывающих компаний. Результатом такого восприятия явилось то, что коренные народы перестали видеть позитивные аспекты деятельности таких предприятий, которая все чаще рассматривается как навязывание государством решений «сверху», которые принимаются в сговоре с кор-

порациями ради своих корыстных интересов, а не на основе переговоров с общинами.

2. Предлагаемый план будущей работы Специального докладчика

108. По мнению Специального докладчика, отсутствие понимания ключевых вопросов всеми заинтересованными сторонами является одним из основных препятствий в деле обеспечения эффективной защиты и осуществления прав коренных народов в контексте реализации проектов по развитию добывающей промышленности. В условиях существования многочисленных концептуальных и правовых «серых зон» такая обстановка всегда оказывалась источником возникновения социальных конфликтов. Сопоставимый опыт дает немало примеров вспышки и разрастания таких конфликтов и последующей радикализации позиций. В тех случаях, когда социальные конфликты возникают в связи с планами работы предприятий добывающей промышленности и планами в области развития на территориях коренных народов, от этого в проигрыше остаются все.

109. Ответы на вопросник Специального докладчика свидетельствуют о необходимости изменения нынешнего положения дел для того, чтобы стандарты в области защиты прав коренных народов оказывали эффективное воздействие на политику и практику государств и корпораций в их отношениях к коренным народам. Первым шагом к такому изменению ситуации было бы обеспечение единого понимания проблемы среди коренных народов, государственных структур, деловых кругов и других сторон. Специальный докладчик осознает всю сложность любых усилий, направленных на согласование различных интересов, а также трудности сближения противоположных точек зрения.

110. Вместе с тем Специальный докладчик убежден в необходимости достижения единого понимания смыслового содержания и сферы распространения прав коренных народов и последствий осуществления этих прав для обеспечения будущей целесообразности и эффективности деятельности предприятий добывающей промышленности на территориях коренных народов или рядом с ними, характера ответственности государств в области защиты прав коренных народов в этом контексте, а также фактического и потенциального воздействия деятельности предприятий добывающей промышленности (как позитивные, так и негативные) и других сопряженных вопросов. Без такого понимания применение стандартов в области защиты прав коренных народов будет и далее оспариваться; коренные народы, как и прежде, будут испытывать серьезные нарушения их индивидуальных и коллективных прав человека, а предприятия добывающей промышленности, оказывающие воздействие на коренные народы, по-прежнему будут сталкиваться с серьезными социальными и экономическими проблемами.

111. В течение второго срока действия своего мандата Специальный докладчик готов работать в содружестве с другими механизмами, в частности с Экспертным механизмом по правам коренных народов при Совете по правам человека, разрабатывать конкретные и практические рекомендации, анализируя при этом последствия применения существующих стандартов в области прав человека, оказывать помощь государствам, деловым кругам и коренным народам в решении сложных вопросов, возникающих в тех случаях, когда предприятия

добывающей промышленности действуют на территории коренных народов или рядом с ними.

V. Выводы

112. Специальный докладчик вновь заявляет о своей решительной приверженности своему мандату, признает всю ответственность, которую налагает этот мандат, и выражает признательность всем тем, кто поддерживает и продолжает поддерживать его в выполнении этой функции. В частности, он с благодарностью признает то доверие, которое было оказано ему Советом по правам человека, и благодарит УВКПЧ и его сотрудников за их неизменную поддержку. Он признателен также сотрудникам и ассоциированным исследователям из Вспомогательного проекта для Специального докладчика по правам коренных народов, осуществляемого в рамках Программы по разработке законов и политики в интересах коренных народов Университета Аризоны, Соединенные Штаты. В заключение он выражает признательность многим коренным народам, правительствам, органам и учреждениям Организации Объединенных Наций, неправительственным организациям и другим участникам за их сотрудничество с ним на протяжении последних трех лет реализации его мандата.

113. Специальный докладчик с удовлетворением представляет Генеральной Ассамблее настоящий доклад и надеется, что с государством будет проведен диалог по вопросу о его работе. С удовлетворением отмечая позитивные события, произошедшие во многих районах, он по-прежнему испытывает озабоченность по поводу продолжающихся нарушений прав коренных народов и призывает к дальнейшей борьбе за их права во всем мире. В ходе второго срока исполнения его мандата самой приоритетной задачей Специального докладчика станет разработка конкретных мер для урегулирования этих острых проблем на основе выявления эффективных методов и приемлемых моделей работы с учетом уже достигнутых успехов. В ходе этой работы он надеется оказать помощь в осуществлении многогранной деятельности, направленной на то, чтобы сделать будущее таким, каким его видела Генеральная Ассамблея, когда принимала Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов в 2007 году, такого будущего, когда к особой самобытности и культуре коренных народов будут относиться с полным пониманием и когда эти народы будут иметь возможность самим решать свою собственную судьбу в условиях равенства в рамках более широкого общества, в котором они живут.