



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/97
4 February 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят восьмая сессия
Пункт 15 предварительной повестки дня

Вопросы коренных народов

Права человека и вопросы коренных народов

Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов г-на Родольфо Ставенхагена, представленный в соответствии с резолюцией 2001/57 Комиссии

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Резюме	1 - 5	6
Введение	6 - 33	8
I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА	11 - 14	9
A. Имеющие обязательную силу правовые документы, касающиеся коренных народов	15 - 18	11
B. Проекты деклараций	15 - 18	12
C. Прочие международные декларации	19 - 21	12

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
D. Декларации и руководящие принципы различных международных органов	22 - 29	14
E. Законодательство и реформы на национальном уровне.....	30 - 33	16
II. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ЗАТРАГИВАЮЩИЕ КОРЕННЫЕ НАРОДЫ	34 - 91	18
A. Земельные права	39 - 48	19
B. Исконные земли и территории	49 - 57	23
C. Образование и культура.....	58 - 91	25
III. ВОПРОС, КАСАЮЩИЙСЯ ОПРЕДЕЛЕНИЙ.....	92 - 100	38
IV. ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОЗАБОЧЕННОСТЬ КОНКРЕТНЫЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД КОРЕННЫХ НАРОДОВ.....	101 - 112	41
V. БУДУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА	113	46

Резюме

В соответствии с резолюцией, в которой установлен его мандат, Специальный докладчик осуществил ряд мер, приняв прежде всего участие в работе ежегодной сессии Рабочей группы по коренным народам (РГКН) в июле 2001 года, где он встречался с членами правительственных делегаций, представителями коренных народов, правозащитных организаций и сотрудниками Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). В сентябре он присутствовал на Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, которая проводилась в Южной Африке. Кроме того, получив многочисленные приглашения, он выступал по вопросам, относящимся к его мандату, на нескольких семинарах, которые были организованы, в частности, Всемирным банком, Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) и Комиссией по безопасности человека.

Данный первый доклад, представляемый Комиссии по правам человека, не является описанием работы, проделанной Специальным докладчиком с момента его назначения. Напротив, Специальный докладчик постарался дать общий обзор основных вопросов прав человека, затрагивающих коренные народы в настоящее время, и изложить общие рамки и повестку дня своей будущей деятельности. Доклад состоит из четырех частей: а) общий обзор деятельности, проводимой в рамках системы Организации Объединенных Наций в отношении прав человека коренных народов; б) основные вопросы и проблемы коренных народов, существующие в настоящее время; в) резюме основного содержания многочисленных сообщений о положении коренных народов (в добавлении содержится более подробный отчет об этих требованиях коренных народов); г) общий план будущей деятельности Специального докладчика.

В рамках системы Организации Объединенных Наций проводятся многочисленные мероприятия, касающиеся коренных народов. Среди них следует выделить ежегодные сессии Рабочей группы по коренным народам, на которых с 1982 года рассматривается положение коренных народов и вырабатываются рекомендации по данному вопросу. Основным достижением Рабочей группы была подготовка "Проекта декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов", который в настоящее время рассматривается Комиссией по правам человека. Аналогичная декларация подготавливается в региональной системе Северной и Южной Америки. Вместе с тем единственным имеющим обязательную силу правовым документом по правам коренных народов до сих пор остается Конвенция № 169 Международной организации труда,

которую к настоящему времени ратифицировали 14 государств. В рамках Международного десятилетия коренных народов мира (1995-2004 годы) специализированные учреждения разработали руководящие принципы в отношении их деятельности по проблемам коренных народов, и Всемирный банк проводит в настоящее время тщательный пересмотр своей политики в этой области.

Большая законодательная деятельность в отношении коренных народов ведется на национальном уровне, прежде всего в Латинской Америке, а также в Юго-Восточной Азии и Африке. В последние годы в Гватемале, Мали и Мексике между правительствами и коренными народами были подписаны мирные соглашения, однако их осуществление все еще связано с определенными проблемами.

Основные вопросы, связанные с правами коренных народов, касаются следующего: земля, территория, окружающая среда и природные ресурсы; отправление правосудия и юридические конфликты; бедность, уровень жизни и устойчивое развитие; язык, культура и образование; самоуправление, автономия, участие в политической жизни и право на самоопределение. Постоянной проблемой остается огульная дискриминация и маргинализация, что затрагивает, в частности, женщин и детей. Коренные народы являются в особой степени уязвимыми в обстановке гражданских конфликтов и насилия. О некоторых из таких случаев говорится в настоящем докладе, другие же отражены в добавлении.

Хотя прения по вопросам, касающимся определения коренных народов, продолжают, Специальный докладчик отмечает, что наиболее приемлемой формой определения, соответствующей правозащитному подходу, является право коренных жителей и коренных народов на самоопределение.

В течение первых нескольких месяцев осуществления своего мандата Специальный докладчик получал информацию из различных источников в отношении предполагаемых нарушений прав человека коренных общин и народов. Хотя многие такие сообщения касались прав отдельных представителей коренных народов, складывающаяся общая картина касается групп коренного населения, будь то местные общины, племена или конкретные народы. Права, о которых говорилось в этих жалобах и сообщениях, касаются вопросов, упомянутых в предшествующих пунктах. В докладе дается сводный обзор ряда выбранных случаев, более подробная информация по которым приводится в добавлении. Специальный докладчик пока еще не определился в вопросе о том, каким образом лучше всего проводить рассмотрение таких сообщений, число которых, как ожидается, будет расти, и он хотел бы получить от Комиссии соответствующие указания в этом отношении.

В последнем разделе доклада излагается предварительная программа будущей работы Специального докладчика. Она включает перечень семи основных тем, которые, по его мнению, заслуживают особого внимания и анализа, и в этом разделе предлагаются некоторые методы получения и обработки информации, включая использование вопросников и таблиц, а также поездки на места.

В своем устном выступлении Специальный докладчик, представляя доклад Комиссии, планирует более подробно остановиться на некоторых темах, которые не нашли достаточного отражения в настоящем документе в связи с ограничениями, касающимися его объема.

Введение

"Сохраняющееся прискорбное положение коренных народов во многих районах мира представляет собой оскорбительный вызов нашему общему чувству человечности".

Независимая комиссия по международным гуманитарным вопросам, "*Коренные народы: за обеспечение справедливости во всем мире*", 1987 год

1. На своей пятьдесят седьмой сессии 24 апреля 2001 года Комиссия по правам человека приняла резолюцию 2001/57, в которой она постановила назначить сроком на три года специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов со следующими функциями: а) собирать, запрашивать, получать и обмениваться информацией и сообщениями из всех соответствующих источников, включая правительства, сами коренные народы и их общины и организации, о нарушениях их прав человека и основных свобод; б) готовить рекомендации и предложения по соответствующим мерам и деятельности в целях предупреждения нарушений прав человека и основных свобод коренных народов и принятия мер для исправления положения; в) работать в тесном контакте с другими специальными докладчиками, специальными представителями, рабочими группами и независимыми экспертами Комиссии по правам человека и Подкомиссии по поощрению и защите прав человека.
2. В соответствии с этой резолюцией Специальный докладчик предпринял ряд мер, начав с проведения первоначального диалога с организациями коренных народов, членами правительственных делегаций, неправительственными организациями, отдельными экспертами, сотрудниками секретариата, а также органами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, включая Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Международную организацию труда (МОТ) и Всемирный банк, когда он присутствовал на сессии Рабочей группы по коренным народам, которая проходила в июле 2001 года. Это помогло ему определить некоторые важнейшие проблемы, стоящие в настоящее время перед коренными народами, в том, что касается их прав человека.
3. Специальный докладчик участвовал в работе Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, которая проходила с 31 августа по 7 сентября 2001 года в Дурбане, Южная Африка. Кроме того, получив многочисленные приглашения, он выступил на ряде семинаров и

рабочих совещаний по вопросам, связанным с его мандатом, например на региональном совещании по оперативной политике Всемирного банка в отношении коренных народов, региональном семинаре по вопросам образования и прав человека, который был организован ЮНЕСКО, еще на одном семинаре по вопросу о расширении возможностей для урегулирования конфликтов и примирения с участием коренных народов, который был организован ЮНИТАР, а также на семинаре, организованном Комиссией по безопасности человека, и на совещании по оценке результатов осуществления Конвенции № 169 МОТ, проводившемся по случаю десятилетия со дня ее принятия (ноябрь-декабрь 2001 года).

4. Специальный докладчик хотел бы воспользоваться этой возможностью, чтобы выразить признательность правительствам, учреждениям, организациям и частным лицам, которые откликнулись на его первоначальный запрос о предоставлении информации и сотрудничестве, а также персоналу УВКПЧ, предоставившему ему техническую поддержку и консультативную помощь. Он рассчитывает на получение дополнительной информации из этих источников и в связи с этим просит все правительства и заинтересованные стороны незамедлительно начать сотрудничать с ним в полной мере.

5. Данный первый доклад, представляемый Комиссии, не является описанием деятельности Специального докладчика за шесть месяцев, истекших с момента его назначения. Напротив, он постарался представить общую картину основных проблем в области прав человека, затрагивающих коренные народы в настоящее время, рассмотреть соответствующие пути урегулирования вызывающих озабоченность вопросов с правами человека, на которые было обращено его внимание, путем обеспечения того, чтобы при рассмотрении жалоб, касающихся прав человека, никому не было отказано в защите, а также определить общие рамки и повестку дня своей деятельности в будущем. Доклад состоит из четырех частей. В разделе I дается неполный обзор деятельности, проводимой в рамках системы Организации Объединенных Наций в связи с правами человека коренных народов. Раздел II посвящен стоящим перед коренными народами основным проблемам и вопросам, которые постоянно затрагиваются в их выступлениях в Организации Объединенных Наций и на других форумах. В разделе III в сжатом виде приводится основное содержание многочисленных сообщений, полученных Специальным докладчиком. Наконец, в последнем разделе содержатся предложения относительно общего плана будущей работы Специального докладчика. Специальный докладчик надеется, что во время своего устного выступления в Комиссии по правам человека он сможет более подробно остановиться на некоторых моментах, не нашедших должного отражения в настоящем докладе.

I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

6. Официальная работа Организации Объединенных Наций над вопросами, касающимися коренных народов, началась в 1970 году, когда Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств рекомендовала провести всестороннее исследование проблемы дискриминации в отношении коренного населения и был назначен специальный докладчик для проведения этого исследования. Вслед за этим была учреждена Рабочая группа по коренным народам (РГКН) для рассмотрения ситуаций, связанных с поощрением и защитой прав человека и основных свобод коренного населения, и уделения особого внимания разработке норм, касающихся прав такого населения. Первая ежегодная сессия этой группы состоялась в 1982 году.

7. С 1982 года РГКН проводит ежегодные сессии для рассмотрения изменений положения коренных народов и выработки рекомендаций, касающихся норм защиты и поощрения их прав человека. На протяжении ряда лет Рабочая группа служила в качестве форума, открытого для представителей коренных народов, на котором обсуждались многочисленные вопросы, касающиеся прав человека коренных народов, например земельный вопрос, а также вопросы, касающиеся права на развитие, культурное наследие и интеллектуальную собственность, охрану здоровья и образование. В ее ежегодных докладах, представляемых Подкомиссии, содержится большой объем информации в отношении положения в области прав человека коренных народов и получаемых сообщений и действий ассоциаций коренных народов и других неправительственных организаций (НПО), которая дает полное представление о существующих проблемных вопросах. В плане получения информации для своей деятельности Специальный докладчик рассчитывает на то, что будет иметь возможность активно использовать эти материалы. Особо следует отметить работу г-жи Эрики-Ирен Даес, которая является председателем РГКН на протяжении уже почти 20 лет и под руководством которой РГКН разработала "Проект Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов", который в настоящее время рассматривается Комиссией.

8. Провозглашение Международного года прав человека коренных народов мира (резолюция 45/164 Генеральной Ассамблеи), а затем Международного десятилетия коренных народов мира (резолюция 48/163 Генеральной Ассамблеи) явилось свидетельством растущего интереса международного сообщества к судьбам коренных народов и отражением того факта, что вопрос о коренных народах стал одним из ключевых вопросов международной повестки дня в области прав человека.

9. Дальнейшими свидетельствами того, что Организации Объединенных Наций сохраняет интерес к проблематике коренных народов, является учреждение Экономическим и Социальным Советом Постоянного форума по вопросам коренных народов (первое совещание которого должно состояться в мае 2002 года) и назначение Комиссией Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов (2001 год). УВКПЧ и другие органы системы Организации Объединенных Наций также организовали целый ряд консультативных и рабочих совещаний и других мероприятий по данной теме. В 1993 году Генеральная Ассамблея просила финансовые учреждения системы Организации Объединенных Наций, оперативные программы и специализированные учреждения усилить внимание, уделяемое работе по улучшению положения коренных народов, и предоставить для этого более значительные ресурсы. Специальный докладчик будет работать в тесной связи с этими органами в целях обеспечения взаимодополняемости работы системы Организации Объединенных Наций по вопросам, относящимся к его мандату.

10. В данной вступительной части содержится краткий обзор основных документов по проблематике коренных народов, которые были разработаны системой Организации Объединенных Наций и другими многосторонними учреждениями; цель этого главным образом состоит в том, чтобы дать представление о различных международных, конкретно касающихся прав коренных народов, стандартах в отношении прав человека, которые, в свою очередь, лежат в основе мандата Специального докладчика.

А. Имеющие обязательную силу правовые документы, касающиеся коренных народов

1. Конвенция МОТ № 169 (1989 год)

11. Международная организация труда уже на ранней стадии проявила интерес к положению коренных народов. В 1957 году МОТ приняла Конвенцию № 107 о коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни в независимых странах. Спустя примерно 30 лет, признавая, что международные условия жизни коренных народов изменились, МОТ приступила к пересмотру Конвенции № 107, и в 1989 году Генеральная конференция приняла Конвенцию о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, больше известную под названием "Конвенция 169", которая вступила в силу в 1991 году. К настоящему времени Конвенцию 169 ратифицировали 14 стран: Аргентина, Боливия, Гватемала, Гондурас, Дания, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Норвегия, Нидерланды, Парагвай, Перу, Фиджи и Эквадор¹.

12. Конвенция 169 касается в числе других аспектов права на владение землей и территориями, на которых традиционно проживают коренные народы, в ней признаются их культурные, религиозные и социальные ценности, право, основанное на обычаях, право на охрану здоровья и право на равные условия занятости. Процедуры рассмотрения жалоб регулируются Комитетом экспертов МОТ по осуществлению конвенций и рекомендаций и трехсторонним комитетом, обращаться к которому отдельные представители и организации коренных народов могут через трехстороннюю структуру МОТ. Как в замечаниях Комитета экспертов, так и в докладах трехсторонних комитетов, учрежденных для рассмотрения представлений, направляемых против государств в соответствии со статьей 24 Устава МОТ, неоднократно затрагивались два взаимосвязанных вопроса. Они касаются обязанности государств консультироваться с коренными народами и народами, ведущими племенной образ жизни, при рассмотрении затрагивающих эти народы законодательных или административных мер, а также аналогичной обязанности проводить предварительные консультации до начала разведки или эксплуатации природных ресурсов, находящихся на землях, занятых или используемых такими народами. В своем докладе, представленном Международной конференции труда в 1999 году, Комитет экспертов МОТ отметил, что Конвенция № 169 является наиболее полным международным правовым документом для защиты в области законодательства и на практике права коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, сохранять свои собственные законы и обычаи в рамках национальных обществ, в которых они проживают². Данная Конвенция остается и, по-видимому, в течение еще какого-то времени будет оставаться единственным действующим и открытым для ратификации международным правовым документом, в котором конкретно регулируются права коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни. После принятия этой Конвенции в 1989 году она оказала существенное влияние на национальном, региональном и международном уровнях.

2. Повестка дня на XXI век, глава 26 (1992 год)

13. На Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), которая проходила в Рио-де-Жанейро в 1992 году, была принята Повестка дня на XXI век, где в главе 26 коренному населению отводится центральная роль как важных участников, которых необходимо подключать к природоохранной деятельности. В главе 26 содержится рекомендация о том, что земли коренных народов необходимо защищать от видов деятельности, являющихся экологически небезопасными или, по мнению затрагиваемых коренных народов, неприемлемыми в социальном и культурном плане. Коренные народы могут испытывать потребность в упрочении контроля над собственными землями и в обеспечении более самостоятельного использования своих ресурсов. Государства должны также принимать законы и

проводить политику для сохранения обычаев и защиты собственности коренных народов, включая имеющиеся у них представления и знания. Для коренных народов должны также обеспечиваться возможности активного участия в разработке касающихся их национальных законов и программ, связанных с рациональным использованием природных ресурсов и другими процессами в области развития. После принятия этой Повестки дня был разработан ряд правовых документов, в которых затрагиваются проблемы коренных народов, например Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Конвенция о борьбе с опустыниванием, и был учрежден Форум Организации Объединенных Наций по лесам.

3. Конвенция о биологическом разнообразии (1992 год)

14. Конвенция о биологическом разнообразии, принятая в Найроби в 1992 году, была подписана 141 страной. В статье 8 j) затрагивается вопрос о знаниях, нововведениях и практике коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют важное значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия. В статье признается тот вклад, который традиционные знания могут внести как в сохранение, так и в устойчивое использование биологического разнообразия.

В. Проекты деклараций

1. Проект декларации Организации Объединенных Наций

15. "Проект декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов", который был подготовлен Рабочей группой по коренным народам при активном многолетнем участии многих организаций коренных народов из всех районов мира и который в настоящее время находится на рассмотрении Комиссии³, несомненно, представляет собой самый важный правозащитный документ для коренных народов, который должен быть принят до конца Международного десятилетия. Хотя этот документ во многих отношениях аналогичен Конвенции № 169, между ними есть определенные различия. Учитывая, что права коренных народов представляют собой еще не до конца проработанную тему в области прав человека в целом и важный шаг в направлении укрепления Международного билля о правах человека, несомненно, данный проект декларации должен базироваться на имеющихся достижениях в виде положений Конвенции № 169 и выходить за их пределы, и, разумеется, в нем должны устанавливаться стандарты в области прав человека, которые не должны быть ниже тех, что установлены в упомянутой Конвенции.

16. Важно отметить, что хотя Конвенцию 169 к настоящему времени ратифицировало лишь небольшое число государств, она быстро становится инструментом, активно

используемым как государствами, так и организациями коренных народов. Процедура рассмотрения жалоб в МОТ обеспечивает возможность учета проблем в области прав человека коренных народов и все в большей мере используется заинтересованными сторонами. Аналогичным образом, хотя упомянутый проект декларации является пока лишь проектом, на него все чаще и чаще ссылаются организации коренных народов при отстаивании своих прав человека и проведении переговоров с государствами и другими участвующими субъектами. Как положения Конвенции, так и положения проекта декларации стали широко признанными моральными нормами в отношении прав человека, и это еще одна причина, почему нельзя допустить, чтобы декларация не оправдала тех больших ожиданий, которые на нее возлагаются.

2. Проект американской декларации о правах коренных народов

17. В Северной и Южной Америке уже после проведения первого Межамериканского конгресса индейцев в 1940 году на региональном уровне отмечалась проблема, которую затем назвали "проблемой коренных народов". В начале 90-х годов Организация американских государств (ОАГ) просила Межамериканскую комиссию по правам человека (МАКПЧ) подготовить проект декларации о правах коренных народов, который в настоящее время рассматривается ОАГ и, как ожидается, будет официально принят до окончания Международного десятилетия. Проект американской декларации по своему охвату аналогичен декларации Организации Объединенных Наций, однако отличается от нее в некоторых важнейших аспектах; его принятие сопряжено с некоторыми из тех же трудностей.

18. На протяжении ряда лет МАКПЧ занималась вопросами коренных народов, принимая специальные резолюции и представляя рекомендации государствам, а также подготавливая доклады о положении в области прав человека коренных народов в конкретных странах этого региона. В последнее время она выступает в защиту коренных общин в Межамериканском суде по правам человека (см. ниже).

С. Прочие международные декларации

1. Венская декларация и программа действий (1993 год)

19. В 1993 году Всемирная конференция по правам человека приняла Венскую декларацию и программу действий. В пункте 20 части I этого документа, посвященном коренным народам, сделан акцент на таких вопросах, как участие коренных народов и их уникальный вклад в развитие общества и обеспечение плюрализма, и содержится рекомендация о том, что "... государствам следует в соответствии с международным

правом принимать согласованные позитивные шаги по обеспечению уважения всех прав человека и основных свобод коренных народов на основе равенства и недискриминации и признавать значение их многообразия, их самобытности, культуры и общественной организации".

3. Дурбанская декларация и программа действий (2001 год)

20. В сентябре 2001 года в Дурбане, Южная Африка, проходила Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, на которой рассматривались вопросы прав коренных народов в контексте проблемы расизма и расовой дискриминации. В этой декларации и программе действий уделяется большое внимание вопросам коренных народов и подтверждаются их права. Это можно рассматривать как позитивный результат. Авторы Дурбанской декларации признают, "что коренные народы на протяжении веков являлись жертвами дискриминации", и заявляют, "что они свободны и равны в достоинстве и правах и что они не должны подвергаться какой бы то ни было дискриминации, особенно на основании их коренного происхождения и самобытности", а также подчеркивают "необходимость дальнейшей борьбы в целях преодоления все еще проявляющихся по отношению к ним расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости" (пункт 39). Они также подчеркивают, "что коренные народы для свободного выражения своей самобытности и осуществления своих прав должны быть свободны от всех форм дискриминации, что в обязательном порядке предполагает уважение их прав человека и основных свобод" (пункт 42).

21. Вместе с тем, даже несмотря на то, что ряд положений Дурбанской декларации конкретно посвящен коренным народам, ее текст был подвергнут резкой критике со стороны представителей коренных народов, которые утверждают, что он носит дискриминационный характер. Поскольку термин "коренные народы" используется в декларации "... в контексте и без ущерба для итогов проходящих международных переговоров по документам, которые непосредственно касаются этого вопроса..." (пункт 24), представители коренных народов выразили свое опасение в связи с тем, что им, по их мнению, отказано в их праве рассматриваться в качестве "народов" наравне с другими народами мира. Проблема возникает также в связи с формулировкой пункта 43, касающегося прав на землю (см. ниже). По мнению представителей коренных народов, Дурбанская декларация и программа действий не оправдывают ожиданий в отношении прав коренных народов и фактически могут рассматриваться как шаг назад в том, что касается стандартов в области прав человека.

D. Декларации и руководящие принципы различных международных органов

1. Договорные органы Организации Объединенных Наций

22. Специальный докладчик отмечает появление юридической практики органов, созданных в соответствии с договорами, например, таких, как Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по ликвидации расовой дискриминации, каждый из которых представляет конкретные рекомендации, касающиеся коренных народов.

2. ЮНЕСКО

23. В 90-х годах ЮНЕСКО организовала ряд международных семинаров и приняла резолюции и рекомендации в отношении прав и программ, касающихся коренных народов и относящихся к сфере компетенции этой организации, т.е. главным образом применительно к образованию, культуре, науке и связи с уделением особого внимания таким вопросам как образование на двух языках, права в отношении родного языка, знания, имеющиеся у коренных народов, и использование средств массовой информации для защиты и поощрения развития культур коренного населения. ЮНЕСКО сыграла важную роль в разработке ряда правовых документов, в частности, Всеобщей декларации о культурном разнообразии, которая была принята в ноябре 2001 года. В статье 4 этой декларации конкретно подчеркивается, что сохранение культурного разнообразия является этическим императивом для поощрения прав человека и основных свобод, особенно прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и прав коренных народов.

3. Всемирная организация здравоохранения

24. ВОЗ начала заниматься вопросами, конкретно касающимися здоровья коренных народов. В 1999 году на Международном консультативном совещании по вопросам охраны здоровья коренного населения была принята Женевская декларация по вопросам здоровья и выживания коренных народов, в которой признается, что на здоровье и благосостояние коренных народов колоссальное влияние оказывают факторы, не относящиеся к сфере собственно здравоохранения, а именно социальные, экономические, экологические и культурные факторы. На протяжении ряда лет в области охраны здоровья коренных народов активную работу проводит также Панамериканская организация здравоохранения (ПАОЗ).

4. ПРООН

25. В 1995 году ПРООН издала проект руководящих принципов поддержки коренного населения, в котором выделены четыре области деятельности: возрождение культуры, повышение жизненного уровня, сохранение природных ресурсов и экономическое и технологическое развитие. Многие мелкие субсидии, предоставляемые ПРООН региональным и национальным программам, предназначены, в частности, для коренных общин. В принятой ПРООН в 2001 году "политике участия" подчеркиваются главные принципы взаимоотношений с коренными народами и определяются пять областей поддержки, предоставляемой коренным народам: участие, самоопределение, предотвращение конфликтов и миростроительство, окружающая среда и устойчивое развитие, а также последствия глобализации.

5. Всемирная организация интеллектуальной собственности

26. Определенная часть деятельности ВОИС посвящена интеллектуальной собственности коренных народов, т.е. их культурному наследию, которое включает информацию, обычаи, верования и философию, являющиеся единственными в своем роде и присущими только каждой отдельной местной культуре. ВОИС организует семинары, рабочие совещания, миссии по выявлению фактов и исследования совместно с организациями коренных народов по вопросам, касающимся воздействия деятельности корпоративных деловых кругов на знания и культурное наследие коренных народов, и разрабатывает руководящие принципы защиты прав интеллектуальной собственности этих народов. В настоящее время на межправительственном уровне обсуждается вопрос о том, каким образом в национальном законодательстве можно защитить права коренных народов на традиционные знания, фольклор и генетические ресурсы. Вторая сессия комиссии, учрежденной для рассмотрения этих вопросов, проходила в Женеве 10-14 декабря 2001 года.

6. Международные финансовые учреждения

27. Всемирный банк начал проявлять растущий интерес к положению коренных народов в результате лоббистской деятельности организаций коренных народов, а также правозащитных и природоохранных организаций, которые озабочены последствиями финансируемых Всемирным банком проектов для благосостояния, образа жизни и выживания коренных народов. Установленные Банком руководящие принципы оперативной деятельности в отношении коренных народов, которые изложены в оперативной директиве 4.20 (1991), обеспечивают для должностных лиц и персонала Банка руководящие указания при проведении политики в отношении коренного

населения. Цель этой политики заключается в обеспечении того, чтобы процесс развития способствовал полному уважению достоинства, прав человека и культурного своеобразия коренных народов и обеспечивал, чтобы коренные народы не страдали от неблагоприятных последствий процесса развития, в частности от осуществления финансируемых Банком проектов, и чтобы они получали социальные и экономические выгоды, отвечающие потребностям их культуры. В настоящее время Банк пересматривает оперативную директиву 4.20 в сотрудничестве с организациями коренных народов, имея в виду преобразовать ее в обязательную для всех оперативную политику по осуществлению его проектов развития, касающихся коренных народов.

28. Аналогичным образом Межамериканский банк развития (МАБР) проявляет интерес к развитию коренных народов американского континента. Он поддерживает проекты развития, осуществляемые в районах проживания коренных народов, и оказывает техническую и финансовую поддержку Фонду развития коренных народов Латинской Америки и Карибского бассейна, который был учрежден в ходе Иbero-американской встречи на высшем уровне в 1992 году. В 1994 году директора МАБР определили коренные народы как одну из целевых групп для оказания помощи со стороны Банка.

29. В 1998 году Азиатский банк развития утвердил политику в отношении коренных народов. В этой политике признается реально существующая и потенциальная уязвимость коренных народов в ходе процессов развития и устанавливается требование о том, чтобы принимаемые Банком меры в поддержку развития или по оказанию помощи не оказывали неблагоприятного воздействия на положение коренных народов и чтобы в случае необходимости им предоставлялась соответствующая компенсация.

Е. Законодательство и реформы на национальном уровне

30. Во многих странах принято законодательство в отношении коренных народов, например в Северной Америке, Австралии и Новой Зеландии. Индейцы и эскимосы Канады, аборигены Австралии и маорийцы в Новой Зеландии считаются "первыми нациями" или аборигенными народами, имеющими права, признанные в международном праве⁴. Эти народы, которые потеряли свои земли, захваченные колонизаторами в соответствии с ныне осуждаемой доктриной *terra nullius*, в настоящее время требуют возвращения своих территорий на основе аборигенного правового титула. В международном праве в настоящее время разработана концепция по защите прав коренных народов⁵.

31. В Латинской Америке, где на протяжении длительного времени коренные народы не признавались в качестве отдельных групп населения, в 80-х и 90-х годах было проведено

множество конституционных реформ и принято много специальных законов, касающихся прав коренных народов, в частности в Аргентине, Боливии, Бразилии, Венесуэле, Гватемале, Колумбии, Мексике, Никарагуа, Парагвае и Эквадоре. Эти правовые реформы охватывают многие вопросы, например, касающиеся земельных и территориальных прав, обычного права, языковых, образовательных и культурных прав, а также в некоторых случаях автономии и самоуправления. В целом в соответствии с этими реформами правительствам предписано уделять особое внимание программам, направленным на дальнейшее развитие коренных общин⁶. Однако даже в рамках этого нового законодательства часто поступают сообщения о многочисленных нарушениях прав человека коренных народов. Из стран Юго-Восточной Азии лишь на Филиппинах, в Малайзии и совсем недавно в Камбодже были приняты специальные законы, касающиеся коренных народов.

32. В скандинавских странах народ саами по закону признан в качестве особого в культурном отношении народа, обладающего особыми правами. Так, например, в Швеции в 2000 году был принят закон, предоставляющий гражданам право использовать язык саами в общении с административными органами и в судах. Швеция и Финляндия все еще рассматривают вопрос о ратификации Конвенции 169, поскольку в национальном законодательстве этих стран существуют неясности в отношении земельных прав коренного населения. Швеция рассматривает народ саами в качестве одного из национальных меньшинств в рамках своего подхода к национальным меньшинствам, однако в Норвегии саами признаны в качестве коренного народа⁷. Парламент саами имеет право обсуждать вопросы, представляющие общий интерес, с соответствующими правительственными органами. На другом уровне одним из примеров конструктивных взаимоотношений между коренным народом и бывшей колониальной державой является автономный статус Гренландии в Дании. В отношении "малых народов Севера" в Российской Федерации недавно был принят Федеральный закон о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации от 1999 года, который явился первым реальным шагом в направлении признания коренных народов в России. В этом законе предусматривается судебная защита прав малочисленных коренных народов (статья 14) и устанавливается право на защиту исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов, права на альтернативную военную службу и на защиту традиционной культуры и языков. Недавно принятый закон от апреля 2001 года касается территорий традиционного природопользования коренных народов.

33. Лишь в очень немногих африканских государствах фактически признается наличие на их территории коренных народов. В Конституции Эфиопии говорится о безусловном праве каждой нации, народности и народов Эфиопии на самоопределение. В Конституции Камеруна предусматривается защита прав меньшинств и поощрение прав

коренного населения. В Конституции Уганды 1996 года предусматривается защита прав маргинальных групп и высказывается приверженность проведению политики позитивных действий в их пользу. В Конституции Алжира 1996 года признается берберийский аспект алжирской культуры, а в Конституции Намибии признается язык нама. При демократическом правительстве Южной Африки признание получили права народа сан, являющегося по общему признанию аборигенным народом юга Африки. В Конституции поощряется защита языков кхой, нама и сан. Вместе с тем, несмотря на изменившиеся правовые условия, по-прежнему поступают сообщения о нарушениях прав человека коренных народов (см. приложение 1).

II. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ЗАТРАГИВАЮЩИЕ КОРЕННЫЕ НАРОДЫ

34. В 1953 году Международное бюро труда опубликовало замечательное исследование по вопросу об условиях жизни и работы аборигенного населения в независимых странах, в котором говорилось о том, что, как правило, жизненный уровень аборигенного населения в независимых странах чрезвычайно низок и в огромном большинстве случаев значительно ниже жизненного уровня наиболее нуждающихся слоев общества, не относящихся к коренному населению⁸. Спустя тридцать лет назначенный Подкомиссией Специальный докладчик по проблеме дискриминации в отношении коренного населения г-н Хосе Мартинес Кобо отметил, что "во многих странах коренное население живет в наихудших социально-экономических условиях"⁹.

35. Позднее Всемирный банк провел сравнительное эмпирическое исследование по вопросу о коренных народах и нищете в Латинской Америке, где содержится вывод о том, что проблема нищеты для коренного населения стран Латинской Америки является широко распространенной и стоит весьма остро и что, как правило, коренное население проживает в ужасных условиях, особенно если сравнить их с условиями жизни населения, не относящегося к коренным народам¹⁰.

36. Эти выводы согласуются с выводами многих других исследований по вопросу о положении коренных народов во всем мире; они, как правило, свидетельствуют не только о том, что условия жизни коренных народов в целом крайне неблагоприятны, но и о том, что такое положение имеет непосредственное отношение к дискриминации и другим нарушениям прав человека, жертвами которых становятся коренные народы. Несмотря на все усилия по улучшению условий их жизни, коренные народы по-прежнему сталкиваются с проблемой низкого жизненного уровня и многочисленными препятствиями в своем стремлении исправить такое положение.

37. Хотя за последние два десятилетия был достигнут определенный прогресс, особенно в части международного и национального законодательства, касающегося прав человека коренных народов (см. раздел "Введение"), в целом положение этих народов по-прежнему вызывает серьезную озабоченность. Если рассмотреть различные показатели осуществления социальных, экономических и культурных прав, то для коренных народов постоянно отмечаются менее позитивные результаты по сравнению с остальной частью населения.

38. Проведение сравнительных исследований и тщательное рассмотрение заявлений и сообщений, представляемых организациями коренных народов и правозащитными организациями, а также докладов, поступающих от правительств, международных организаций и из независимых источников, дает нам возможность разделить основные проблемы, стоящие сейчас перед коренными народами, на несколько категорий, а именно на следующие группы вопросов: земельные права, исконные земли и территории, образование и культура, социальная организация и правовые системы, основанные на обычаях, нищета, жизненный уровень и устойчивое развитие, а также политическое представительство, автономия и самоопределение.

А. Земельные права

39. Рассмотрим сначала вопросы, относящиеся к земельным правам, составляющим одну из главных проблем для коренных общин, которая подробно изучалась на протяжении ряда лет. С незапамятных времен коренные народы поддерживали особую связь с землей, которая является для них источником жизни и средств к существованию и основой самого их существования в качестве отдельных территориальных общин. Право на владение и использование земли и проживание на ней является неотъемлемой частью самосознания коренных народов, и, как правило, это право принадлежит местной общине, племени, коренной народности или группе. По причинам экономического характера в целях повышения продуктивности эта земля может делиться на отдельные участки между отдельными лицами или семьями, и тем не менее значительная часть ее всегда отводится только для общинного использования (леса, пастбища, рыбные тони и т.д.), и в социальном и моральном отношении права собственности на них принадлежат общине.

40. Это зачастую признается в национальной правовой системе, однако столь же часто определенные экономические силы пытаются - причем зачастую безуспешно - приватизировать общинные владения, и этот процесс начался в ходе колониального периода во многих странах и активизировался в постколониальный период. Так, например, в Мексике распад коренных сельских общин в девятнадцатом веке стал одной из причин мексиканской революции 1910 года. В Чили в период военной диктатуры в

70-х годах власти вынудили общины мапуче согласиться на разделение их общинных территорий.

41. Г-н Мартинес Кобо, указывая на то, что в некоторых странах существуют правовые положения, направленные на защиту земель коренных народов, отметил также в начале 80-х годов, что "в настоящее время предлагается покончить с ними и обеспечить для коренного населения индивидуальное и неограниченное право собственности на землю ..."¹¹ Кроме того во многих странах коренные народы были лишены их земель и крупные внешние частные или корпоративные деловые круги смогли при помощи государства или без таковой присвоить земли, принадлежащие коренным общинам. С того времени мало что изменилось. Несмотря на то, что все чаще применяются правовые защитные меры, процесс утраты коренными народами своих земель и лишения их принадлежащих им земель протекает непрерывно, в некоторых странах быстрее, в некоторых медленнее, и последствия этого процесса в целом были весьма неблагоприятными для положения в области прав человека коренных народов.

42. Эрика-Ирен Даес в своем исследовании по вопросу о коренных народах и их связи с землей отмечает, что "трудно отделить концепцию связей коренных народов с их землями, территориями и ресурсами от концепции их культурных различий и ценностей. Связь с землей и всем живущим на ней - вот основа обществ коренных народов"¹². В некоторых странах концепция аборигенного правового титула имеет важнейшее значение для обеспечения прав человека коренных народов. Это имеет место в некоторых странах Британского содружества, где исключительное пользование и владение землей с незапамятных времен дают аборигенам право на титул. В случае признания аборигенного правового титула коренные народы имеют по крайней мере хоть какое-то юридическое право, на которое они могут ссылаться во внутренней правовой системе¹³. В других странах было принято решение определить границы земель коренных народов, однако, как указывает г-жа Даес, учитывая большое число жалоб и их широкий географический охват, наиболее серьезной проблемой для коренных народов в настоящее время является непроведение государствами границ земель коренных народов. Г-жа Даес делает следующий вывод: "в ряде стран сообщества коренных народов претерпевают быстро развивающуюся деградацию и изменения, во многом вызванные отказом коренных народов в их правах на земли, территории и ресурсы... Кроме того, повсеместна проблема неосуществления или необеспечения соблюдения государствами ныне действующего законодательства о защите земель и ресурсов коренных народов"¹⁴.

43. В Латинской Америке вопрос о земельных правах коренных народов и правах человека применительно к проблемам сельского хозяйства стоит особенно остро. В докладе, подготовленном для Экономической комиссии для Латинской Америки и

Карибского бассейна (ЭКЛАК) делается вывод о том, что проведенные в двадцатом веке земельные реформы действительно принесли определенные выгоды коренным народам, позволив им вернуть себе часть тех земель, на которые они претендовали, однако данные программы не отражали признания их этнической и культурной самобытности, и таким образом коренное население рассматривалось лишь в качестве земледельцев... Проведение правовых реформ, которые обеспечивали бы для коренных народов более высокую степень автономии и/или участия в управлении экономическими, социальными, политическими и культурными процессами на их землях и/или территориях, является главным требованием коренных народов и их организаций в настоящее время, и государства не должны игнорировать его¹⁵.

44. Вопросы прав на землю затрагивают местные общины и в других районах мира. Это касается народа оранг асли в Малайзии, где, как отмечает один эксперт, самая значительная угроза для культуры и самобытности этого народа в настоящее время заключается в том, что их лишают принадлежащих им исконных родных земель¹⁶. В Камбодже важным событием стало принятие в августе 2001 года закона о земле, в статье 26 которого указывается, что земля предоставляется государством коренным общинам в коллективную собственность. Для такой коллективной собственности предусмотрены все права и меры защиты собственности, которыми пользуются частные собственники. В данном законе также предусматривается определение границ земель коренных народов в соответствии с фактически существующим положением, указываемым общинами по согласованию со своими соседями (см. добавление).

45. Коренные общины и правозащитные организации проводят совместную работу по защите земель, на которые они претендуют в соответствии с международными и национальными правовыми нормами. Вехой в судебной практике стало решение Межамериканского суда по правам человека, вынесенное в пользу коренной общины ауас тингни в Никарагуа. После продолжительного разбирательства суд в августе 2001 года вынес решение о том, что государство нарушило закрепленное в Американской конвенции о правах человека право на судебную защиту и право собственности членов общины ауас тингни, а также постановил, что государство должно в рамках внутренней правовой системы в соответствии со статьей 2 Американской конвенции о правах человека принять законодательные, административные и любые другие необходимые меры для обеспечения эффективного механизма в целях официального определения собственности коренных общин и предоставления им правового титула в соответствии с обычным правом, ценностями, традициями и обычаями этих общин и что государство должно официально признать и определить границы этих земель и выдать правовой титул на земли, принадлежащие членам общины ауас тингни, относящейся к народу майягна (сумо), и прекратить до такого официального определения и демаркации границ земель и

предоставления на них правового титула действия, которые могут побудить представителей государства или третьей стороны, действующие с молчаливого согласия или при попустительстве государства, наносить ущерб существованию, стоимости или использованию этой собственности, расположенной в географическом районе, где живут и трудятся члены общины ауас тингни, относящиеся к народу майягна (сумо)¹⁷.

46. Насколько известно, аналогичные решения выносились судами и в других государствах, и таким образом земельные права коренных народов могут быть защищены и в некоторых случаях действительно защищены позитивными правовыми и судебными мерами. Вместе с тем, эти случаи являются исключением, поскольку, как правило, коренным общинам нелегко получить доступ к судебной системе, а в ряде стран эти средства правовой защиты коренным народам вообще не предоставлены. В связи с этим, в будущем, как представляется, необходимо принять меры по улучшению доступа коренных общин к судебной системе и провести реформу правовых систем в тех странах, где коренные народы лишены права на обращение в суд.

47. Однако даже в тех случаях, когда законы, касающиеся коренных народов, в принципе существуют, они не всегда осуществляются таким образом, чтобы эти народы могли извлекать из этого какую-либо пользу. Многие страны сообщают о недавно принятых законодательных мерах, в результате которых права коренных народов, как представляется, получают защиту, однако организации коренных народов сообщают также о том, что осуществление таких законов оставляет желать много лучшего. Эффективное применение существующего законодательства имеет не менее важное значение для прав коренных народов, чем само принятие таких законов. Кроме того, не все законы, регулирующие права собственности, пользования и доступа к земле и другим природным ресурсам, благоприятствуют защите прав коренного населения. В некоторых странах недавно принятые законы наносят ущерб традиционным общинным или племенным владениям и открывают возможности для лишения их этой собственности третьими сторонами или другими частными или корпоративными группами.

48. Эрика-Ирен Даес пишет, что "... правовой аборигенный титул часто может быть аннулирован государством, что неправомерно и резко контрастирует с той правовой защитой и признанием прав, которыми в большинстве стран защищены земля и собственность не относящихся к коренным народам граждан, других частных лиц и корпораций... Один лишь этот факт, возможно, объясняет возникновение подавляющего большинства проблем прав человека коренных народов...". Кроме того, "растущей и серьезной проблемой является экспроприация земель и ресурсов коренных народов в целях национального развития. Проекты развития зачастую осуществляются на землях и территориях, принадлежащих коренным народам, без их согласия и даже без проведения

консультаций с ними"¹⁸. Нарушения земельных прав коренных народов в рамках национальных программ развития являются важным источником социальных трений в ряде стран, и на будущее эта проблема заслуживает более пристального внимания"¹⁹.

В. Исконные земли и территории

49. Иногда считается, что земельный вопрос связан главным образом с наличием земли для производственных целей (сельское хозяйство, лесное хозяйство, выпас скота, заготовка кормов) отдельных членов коренных общин. Хотя, несомненно, эта проблема имеет важнейшее значение, поскольку нехватка производственных земель обрекает проживающие в сельских районах семьи, принадлежащие к коренным народам, на нищету и вынуждает членов этих семей мигрировать в поисках работы, не всегда с успехом для себя, существуют и другие факторы²⁰. Местные общины поддерживают исторические и духовные связи со своими исконными землями, географическими территориями, на которых успешно развиваются общество и культура и которые таким образом составляют социальную среду, где обеспечивается возможность передачи культуры из поколения в поколение. Слишком часто эта необходимая духовная связь между коренными общинами и их исконными землями неправильно понимается лицами, не относящимися к коренным народам, и игнорируется в действующем земельном законодательстве.

50. Комитет по правам человека рассмотрел этот вопрос и высказал следующие общие замечания в отношении статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах:

"...тот или иной аспект прав лиц, защищаемых в соответствии с этой статьей, - например, в отношении пользования какой-либо конкретной культурой - может предполагать образ жизни, тесно связанный с территорией и использованием ее ресурсов. Это особенно касается членов общин коренных народов, составляющих меньшинство... Что касается осуществления культурных прав, закрепленных в статье 27, то Комитет отмечает, что культура проявляется во многих формах, включая особый образ жизни, связанный с использованием земельных ресурсов, особенно в случае коренных народов"²¹.

51. Некоторые ученые утверждают, что признание территориальных прав коренных народов является необходимым условием для обеспечения полной защиты прав человека и основных свобод этих народов, в то время как другие, по-видимому, опасаются, что такое признание может подорвать единство и целостность существующих государств. Тем не менее в ряде государств такие права фактически узаконены, и опыт свидетельствует о том, что это не угрожает национальному единству.

52. В результате длительной борьбы за возвращение в законном порядке исторических земельных прав и правового аборигенного титула, которую вел народ эскимосов северной Канады на протяжении десятилетий, увязывая земельные требования с требованиями о территориальной автономии, было заключено политическое соглашение с правительством, по которому эскимосы добились создания в 1999 году самоуправляющейся территории Нунавут. Это отнюдь не ослабило национальное единство, а, напротив, способствовало укреплению федеральной структуры Канады и удовлетворению требований и устремлений народа эскимосов²².

53. В Панаме семь коренных народов - нгёбе, куна, эмбера, вунаан, бугле, насо и брибри, - на долю которых в совокупности приходится 8,3% населения страны, проживают главным образом в пяти определенных по закону территориальных единицах (комарках), составляющих примерно 20% общей территории суши страны. Эти "комарки" представляют собой полуавтономные регионы, управляемые местными советами и традиционными правителями (кациками)²³.

54. Каким образом можно и должно обеспечивать сосуществование нынешней концепции государства с концепцией коренных территорий? Являются ли эти концепции совместимыми? В какой мере законное признание прав коренных народов на их исконные земли является необходимым условием для полного осуществления всех прав человека коренных народов? Эти вопросы остаются открытыми и продолжают обсуждаться, и в различных регионах и странах ответы на них будут различными. Несмотря на имеющийся определенный практический опыт, свидетельствующий о существующих проблемах, необходимо проводить дополнительные исследования для рассмотрения конкретных вопросов, в отношении которых зачастую возникают споры при их публичном обсуждении. Как найти конструктивные механизмы для того, чтобы примирить законные интересы государств в отношении территориальной целостности и национального единства с не менее законными интересами коренных народов в отношении их коллективного выживания как народов, связанных со своей землей множеством нитей, в рамках международной системы суверенных государств? Специальный докладчик намерен изучить эти вопросы в будущем, основываясь на существующих данных исследований и имеющемся опыте, проводя консультации с соответствующими экспертами и совершая поездки в конкретные районы, где эти вопросы решаются.

55. Вопрос о земельных правах невозможно отделить от вопроса, касающегося доступа местных общин к природным ресурсам и использования ими этих ресурсов. Данные права получили признание в Конвенции 169 (статья 15), а также в статьях 28 и 30 проекта

декларации²⁴. Проект Американской декларации о правах коренных народов содержит аналогичную формулировку²⁵.

56. Организации коренных народов настойчиво требуют, чтобы этим правам уделялось внимание, поскольку доступ к природным ресурсам, имеющимся в их среде обитания, имеет важнейшее значение для их экономического и социального развития. Очень часто добыча и/или разработка таких ресурсов ведется другими группами (например, нефтяными, горнодобывающими, лесозаготовительными, рыболовными и другими компаниями), причем местные общины, проживающие на этой земле, получают от их деятельности лишь незначительные выгоды или же не получают никаких выгод вообще. Хотя Всемирный банк разработал оперативные директивы в отношении своей деятельности, касающейся этих вопросов (см. раздел "Введение"), и в национальном законодательстве некоторых стран конкретно предусматривается защита интересов местных общин в этом отношении, во многих случаях права и потребности коренных народов игнорируются, в связи с чем данный вопрос является одной из главных проблем в области прав человека, с которыми такие народы сталкиваются в последние десятилетия.

57. Исходя из имеющихся данных и по согласованию с г-жой Даес, Специальный докладчик высказывает мнение о том, что вопросы земель, территорий и ресурсов вместе взятые представляют собой важнейшую проблему в области прав человека, имеющую значение для выживания коренных народов, и предлагает продолжить изучение этого вопроса, более подробно рассматривая уроки, которые могут быть извлечены из исследований по конкретным случаям в различных районах мира.

С. Образование и культура

58. За последние несколько десятилетий были опубликованы многочисленные труды, посвященные положению коренных народов во всем мире, которые свидетельствуют о том, что эти народы в целом сохраняют культурное своеобразие, явно отличающее их от других групп общества и от тех слоев, которые обычно определяются понятием "национальной культуры". Существует много черт, связанных с этим культурным многообразием, и в настоящем докладе Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть лишь немногие из тех, что имеют непосредственное отношение к осуществлению прав человека и основных свобод коренных народов.

1. Язык

59. Прежде всего следует отметить важность языка для обеспечения необходимого культурного своеобразия любого народа. Как указывают специалисты, язык является не только средством общения, но и важнейшим элементом формирования мыслительных процессов и определения значения природной и социальной среды любого человека. Языковая община является также эпистемической, т.е. она объединяет людей благодаря тому, что они живут в одной среде и пользуются едиными понятиями. Коренные языковые общины передают своим членам весь круг тех культурных понятий, которые связаны с тем или иным общим местным наречием. Большинство языков коренных народов - это очень древние языки, и хотя они претерпевают изменения, как и любой другой язык, они передаются из поколения в поколение и тем самым способствуют сохранению единства языковой общины и ее культуры.

60. Языковые права представляют собой важнейший элемент культурных прав, которыми все люди пользуются в соответствии с международно признанными нормами прав человека. Право на родной язык принадлежит не только частным лицам, но и общинам, народностям и народам. Если языковой общине как таковой отказывают в праве коллективно и публично пользоваться своим языком (например, в школах, средствах массовой информации, судах, административных органах), то это ведет к серьезным ограничениям права любого отдельного лица пользоваться этим языком. В связи с этим языковые права в настоящее время провозглашены в качестве прав человека, что предполагает их уважение, защиту и поощрение со стороны других лиц, в особенности со стороны государственных органов. В настоящее время во многих государствах принято законодательство, касающееся защиты региональных языков, языков меньшинств или языков коренных народов. Так, например, в Новой Зеландии в Закон об образовании от 1989 года была внесена поправка для обеспечения финансирования маорийских дошкольных учреждений, начальных и средних школ, а также высших учебных заведений. Это было инициировано матерями маори, настаивающими на том, чтобы народ маори востребовал возможность образования их детей с детства до взрослого возраста.

61. Вместе с тем в исторической перспективе в государственной политике не всегда признавались или защищались языки, на которых говорят коренные народы или языковые меньшинства. Напротив, цель официальной политики в области языка, образования и культуры зачастую заключалась в ассимилировании этих групп с основной частью населения страны, что ведет к утрате языка и культуры. Лишь в последние годы эти процессы рассматриваются как нарушение прав человека членов таких языковых общин, и в некоторых случаях они считаются одной из форм этноцида²⁶.

62. В настоящее время в некоторых странах языки коренных народов признаются в качестве национальных языков, по крайней мере в тех регионах, где они широко используются, и иногда им придается тот или иной официальный статус. В других случаях в отношении их фактически могут уже не применяться какие-либо репрессивные меры, но они могут допускаться лишь как средство частного общения и не иметь какого-либо официального статуса. Во многих коренных языковых общинах во всем мире очень часто лица старшего поколения сохраняют свой язык, в то время как для молодежи и детей возможность утраты родного языка является более реальной, особенно когда проводится политика ассимиляции. В статье 30 Конвенции о правах ребенка содержится четкое положение о том, что "в тех государствах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства или лица из числа коренного населения, ребенку, принадлежащему к таким меньшинствам или коренному населению, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком".

63. Отказ в праве пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию или пользоваться своим языком может проявляться в различных формах. Во многих случаях, когда социальная и институциональная среда не благоприятствует сохранению и развитию культуры и языков коренных народов, фактически происходит отказ в этом праве, даже когда нет каких-либо официальных запретов или ограничений.

2. Образование

64. Использование родного языка в образовании и при публичном общении представляет собой важный вопрос в плане определения прав человека коренных народов. В отличие от широко распространенной прежде господствующей идеи формального школьного образования в качестве инструмента ассимилирования и приобщения к культуре, с помощью которого дети, относящиеся к коренным народам, учатся, говорить на национальном языке вместо своего родного языка, в настоящее время теоретические рассуждения по данному вопросу, как правило, идут в обратном направлении. Во многих районах мира политикой в области образования коренных общин стало обеспечение образования на двух языках, базирующегося на нескольких различных культурах. Специалисты в области образования согласны с тем, что обучение в школе в раннем возрасте как на коренном родном языке, так и на официальном языке соответствующего государства приносит большую пользу детям из числа коренных народов, которые начинают свободно владеть языком межэтнического общения (т.е. официальным языком) всего общества, не утрачивая способности общаться на своем родном наречии.

65. Тем не менее, несмотря на эти самые благие намерения, школьное обучение на родных языках сопряжено с трудностями. Во-первых, во многих языках коренных народов нет собственного алфавита и традиции письма. Во-вторых, для формального преподавания родного языка и языка межэтнического общения в качестве второго языка необходима специальная подготовка и педагогические навыки, которых зачастую нет у преподавателей из числа коренных народов. Так, например, в Мексике, где официальное обучение на двух языках в районах проживания коренных народов проводится уже на протяжении многих десятилетий, результаты обучения в школах на двух языках по-прежнему ниже среднего уровня по стране. Кроме того, подготовка учебников и учебных материалов на языках коренных народов обычно запаздывает в тех областях, где преподавание ведется исключительно на государственном или официальном языке. Во многих странах школьная администрация (как в государственных, так и в частных школах) не готова эффективно обеспечивать обучение детей из числа коренных народов на двух языках. В связи с этим право коренных народов на образование на их родных языках не осуществляется должным образом, и этот вопрос заслуживает серьезного внимания в будущем.

66. Еще больше проблем возникает в связи с идеей многокультурного или межкультурного образования, поскольку это затрагивает не только местные школы, но и региональные и общенациональные школьные системы и общий подход к образованию в любой стране, где проживают коренные народы. Концепция многокультурного и межкультурного образования ведет к полному пересмотру содержания образования и методов обучения в тех странах, где она применяется. В целом это означает, что культурное многообразие страны находит свое отражение в учебных планах и сохранение и поощрение культурного многообразия становится целью, сопоставимой с демократическим правлением и обеспечением реализации прав человека для всех. В некоторых случаях такой подход потребует пересмотра традиционных представлений мажоритарных или доминирующих культур в отношении национальной культуры и самобытности. Организации коренных народов зачастую вынуждены напоминать миру о том, что их культурное своеобразие является также вкладом во всемирную культуру, а не только лишь реликтом прошлого. Права коренных народов на культуру и образование (по существу вся гамма культурных прав) включают право на использование и защиту своей культуры в более широкой среде, в мире, где уживаются многие различные культуры.

3. Культурное многообразие

67. Сохранение культур коренных народов (включая осязаемые и неосязаемые компоненты, искусство и артефакты, традиции, систему знаний, права интеллектуальной собственности, управление использованием экосистемы, духовность и т.д.) представляет собой один из важнейших компонентов всего спектра прав человека коренных народов. Это может казаться самоочевидным для всех, кто воспринимает культурные права, изложенные в Международном билле о правах человека, как нечто само собой разумеющееся. Однако на деле сохранение коренных культур отнюдь не является естественным процессом. Скорее может иметь место обратное, поскольку - и это в достаточной степени отражено в специальных трудах, посвященных данной теме, - государственная политика зачастую направлена на ликвидацию и трансформацию коренных культур, поскольку их существование зачастую рассматривается как препятствие на пути реализации идеи национального объединения и развития. Во многих странах принята конкретная политика по "ассимилированию" коренных народов в более широкую "национальную" культуру в рамках культурной и социальной модернизации. Хотя такие идеи уже не пользуются той поддержкой, какую они имели в прошлом, и, хотя все больше государств становятся на позиции, благоприятствующие обеспечению культурного многообразия, по-прежнему во многих случаях культуры коренных народов подвергаются сильному внешнему давлению, направленному на их изменение, тогда как фактически они не находятся на грани исчезновения.

68. Идея культурного многообразия не предполагает искусственного сохранения коренных (или племенных) культур в некоем музее, а означает лишь право каждой общины жить в соответствии со стандартами и представлениями, присущими ее собственной культуре. Несомненно, культуры со временем претерпевают изменения, однако лишь время покажет, придем ли мы когда-либо к какой-то одной всеобщей культуре или же будут параллельно существовать ряд взаимосвязанных местных, региональных, этнических и национальных культур. В плане прав человека совершенно ясно, что культурные права принадлежат каждому отдельному лицу, и вместе с тем эти права могут в полной мере реализовываться каждым членом общины лишь совместно с другими. Так, например, коренные народы требуют гарантии того, что их культуры будут уважаться и учитываться в той же мере, что и культуры других групп населения в обществе и что они смогут свободно развивать свою культурную творческую деятельность совместно с другими членами своей группы. На международном уровне этими вопросами занимаются ЮНЕСКО и ВОИС, в том что касается культурного наследия и прав интеллектуальной собственности коренных народов (см. раздел "Введение").

69. Вопросы культурных прав коренных народов регулируются также в законодательстве ряда стран, хотя и не всегда с четким намерением их поощрения и поддержки. Так, например, филиппинская Конституция включает ряд положений, касающихся прав "культурных общин", и в статье IV указывается, что государство признает, уважает и защищает права коренных культурных общин в целях сохранения и развития их культур, традиций и институтов.

70. Как указывалось выше, культуры коренных народов тесным образом связаны с концепцией земельных прав и проживанием на исконных землях и территориях и владением этими землями. В отношении коренных народов часто задается вопрос о том, может ли сохраняться их культурная самобытность в условиях проживания не на их исконной территории, а в некомпактно размещенных населенных пунктах и городских центрах, где мигранты из числа коренного населения живут в окружении людей, не относящихся к коренным народам. Ответ на этот вопрос зависит от конкретных обстоятельств и от конкретного определения самобытности коренного народа в каждом конкретном случае (см. ниже). Можно утверждать, что поскольку культурные права являются универсальными, на них не распространяются территориальные ограничения какого-либо рода. Право каждого человека или группы лиц сохранять, использовать и развивать свою собственную культуру зависит не от территориального аспекта, а скорее от их самосознания. Специальный докладчик намеревается в будущем рассмотреть проблемы социальных и культурных прав коренных народов в местах, не относящихся к исконным районам их проживания.

71. Вопрос о том, каким образом защищаются (или не защищаются) языковые, образовательные и культурные права коренных народов в различных обстоятельствах, носит эмпирический характер и требует проведения дополнительных исследований. ЮНЕСКО рекомендовала государствам принять специальные меры по обеспечению защиты и поощрению культур коренных народов. Африканская комиссия по правам человека и народов установила руководящие принципы, согласно которым государства должны принимать конкретные меры, направленные на поощрение культурной самобытности и расширение знаний и использования культурного наследия национальных этнических групп и меньшинств и тех слоев общества, которые относятся к коренному населению²⁷. Комиссия утвердила рабочую группу по правам коренного населения и коренных общин и поощряет коренные народы Африки, в частности, обращаться в Африканскую комиссию с ходатайством о предоставлении статуса наблюдателей, представлять сообщения на рассмотрение Комиссии, проводить лоббирование среди членов Комиссии из районов, где проживают коренные народы, а также добиваться назначения Африканской комиссией специального докладчика по вопросам коренных народов в Африке²⁸. В этой связи важнейшее значение имеет

проблема уязвимого положения девочек и девушек из числа коренных народов, поскольку они зачастую являются самыми незащищенными жертвами дискриминации, будучи изгоями и подвергаясь маргинализации. Отдельные разрозненные письменные работы по этому вопросу все еще не дают полной картины; соответственно, Специальный докладчик намеревается в своих будущих докладах, представляемых Комиссии, уделять этой теме особое внимание.

4. Социальная организация, местное самоуправление, обычное право

72. Культурная самобытность поддерживается не только благодаря существованию какого-либо отдельного перечня "атрибутов", которые "сопутствуют" тому или иному члену той или иной культурной группы в течение жизни. По существу, эти атрибуты у разных людей могут быть разными, и они могут со временем изменяться, что зачастую и происходит. Таким образом, эти атрибуты не являются содержанием культуры, определяющей самобытность какой-либо группы населения. Самобытность возникает и поддерживается скорее в области социальной организации. В той мере, в какой система социальных отношений определяет лицо каждого отдельного члена социальной группы и его связь с группой в целом, социальные институты и взаимоотношения, характерные для данной общины, являются необходимой "эталонной" основой, которая нужна каждой культуре для нормального развития. Коренные общины хорошо знают это, поскольку, когда они требуют обеспечения для них права на сохранение их социальной организации, подвергаясь давлению со стороны более широких слоев общества, фактически они, тем самым, призывают к сохранению их культуры.

73. Очень часто общество в целом занимает позицию, согласно которой социальные институты коренных народов противоречат национальным интересам или, хуже того, с моральной точки зрения достойны порицания. На протяжении длительного времени эту позицию занимали господствующие институты в колониальных империях. Часто дебатировался вопрос о том, может ли приверженность институтам коренных общин в некоторых обстоятельствах вести к нарушению отдельных прав человека (например, прав женщин и девочек).

74. Организация местной общины часто поддерживается на основе соблюдения общепризнанной системы обычаев и нравов - или обычного права, - которые во многих странах не получили формального юридического признания и по существу могут рассматриваться как противоречащие официальной государственной правовой системе. Нарушают ли нормы правовой системы страны те члены общин, которые принимают нормы неписаного обычного права? Ведет ли применение обычного права к нарушению общегосударственных правовых норм? А как быть в тех ситуациях, когда применение

позитивного права ведет к нарушению норм и обычаев общины? Не может ли это также представлять собой нарушение прав человека?

75. Эти вопросы по-разному трактуются отдельными государствами (и различными учеными), и возможные варианты решений варьируются от признания в той или иной форме правового плюрализма до абсолютного отрицания официальной правовой системой любого рода обычного права коренных народов при наличии ряда промежуточных вариантов. При каких обстоятельствах применение правовых систем коренных народов (обычного права) может угрожать международно признанным стандартам в области прав человека? И наоборот, при каких обстоятельствах ограничение или запрещение обычного права коренных народов ведет к нарушению прав человека членов коренных общин? Все это сложные вопросы, в отношении которых ведется много споров и достигнуто мало согласия и которые должны быть рассмотрены объективно и беспристрастно, и в отношении этой проблемы Специальный докладчик намеревается представить доклад Комиссии в будущем.

76. С незапамятных времен местные общины выработали определенную форму местного самоуправления в рамках более широкой системы государственного устройства, в которую они были вовлечены в результате исторических событий. Коренные общины не являются исключением. На протяжении всей истории местные общины вели борьбу за отстаивание своей автономии против внешних посягательств, иногда успешно, иногда безуспешно. В той мере, в какой коренные народы были включены в государственные структуры не по их собственному выбору в период колонизации или государственной экспансии уже в наше время, формы их местного самоуправления претерпевали изменения или приспособлялись к интересам и потребностям государства, в связи с чем возникали трения, которые во многих случаях приводили к конфликтам и насилию.

77. Организации коренных народов стремятся сохранить или вернуть себе право на местное (а иногда региональное) самоуправление; они рассматривают это право в качестве части основных свобод, которые предоставлены всем народам согласно международному праву. На основе проведения переговоров и заключения договоров, осуществления конституционных реформ или введения специального законодательства коренным народам во многих случаях удалось достичь соглашений с государствами в отношении этого права на самоуправление. Вместе с тем в других случаях этого достичь не удалось, и правительственные органы на общенациональном или региональном уровне по-прежнему управляют делами коренных общин. Министерства, управления или бюро по вопросам коренных народов часто имеют конкретные полномочия в этом отношении, и местным органам самоуправления коренных народов приходится иметь дело с этими учреждениями, а не с учреждениями общегосударственной политической или

административной системы в целом. Местные организации могут рассматривать это в качестве одной из форм дискриминации, в то время как правительства утверждают, что такие механизмы предназначены для защиты самих коренных народов и действуют в их же интересах (как они определены государством).

78. В качестве признания этих проблем в статье 33 проекта декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов говорится следующее: "Коренные народы имеют право на поощрение, развитие и сохранение своих институциональных структур и своих особых правовых обычаев, традиций, процедур и практики в соответствии с международно признанными стандартами в области прав человека".

79. Каким образом различные соглашения, касающиеся местного самоуправления коренных народов, связаны с осуществлением их гражданских и политических прав? Каким образом недавно принятые законы повлияли на защиту и осуществление этих прав? В тех случаях когда органы местного самоуправления коренных народов отличаются от определенных по конституции муниципальных органов управления, каким образом это влияет на положение коренных общин с точки зрения прав человека? По данной теме и по другим вопросам, о которых упоминалось выше, имеются в лучшем случае лишь отдельные разрозненные труды, и данных, которыми мы располагаем, слишком мало для поддержки сколь-либо значимых выводов. Специальный докладчик предлагает провести сравнительное исследование этого вопроса с точки зрения прав человека и с точки зрения принципа демократического управления и намерен в будущем представить Комиссии соответствующий доклад.

5. Нищета, уровень жизни, устойчивое развитие

80. Как уже отмечалось, коренные народы очень часто относятся к наиболее бедным слоям общества, и их уровень жизни, как считается, во многих отношениях ниже средних показателей по странам. Проведенные исследования свидетельствуют о том, что для этих народов характерны высокие уровни младенческой смертности, рацион питания ниже среднего уровня, отсутствие государственных услуг, трудности, связанные с обращением к учреждениям социального обеспечения, малый объем услуг, получаемых от таких учреждений, не достигающий среднего уровня, несоответствующее жилье и в целом низкие показатели, связанные с концепцией развития человека.

81. Многие государства признали существование этих проблем и поощряют проведение специальной политики и мер, направленных на повышение жизненного уровня коренных народов. В других областях государственная политика на это не ориентирована и потребности коренного населения игнорируются. Эту тенденцию подтверждают

многочисленные заявления, сделанные представителями коренных народов на сессиях РГКН за целый ряд лет, а также другая информация, полученная независимыми исследовательскими организациями. Так, например, Комитет по вопросам здоровья коренных народов Сопредседателя коренных народов высказал на девятнадцатой сессии РГКН озабоченность в отношении того, что разрыв между состоянием здоровья коренных народов и состоянием здоровья остального общества растет, несмотря на все усилия правительств стран и международных учреждений. Он также высказал обеспокоенность в отношении последствий деятельности глобального фонда здравоохранения, который недавно был учрежден "Восьмеркой", для коренных народов²⁹.

82. Что было сделано и что еще можно сделать? На протяжении многих десятилетий правительства стран, многосторонние финансовые учреждения, неправительственные организации и частные предприятия разрабатывали и осуществляли проекты развития на местном и региональном уровнях в целях содействия социально-экономическому развитию общин коренных народов. В то время как в пункте 1 статьи 7 Конвенции 169 говорится о том, что "соответствующие народы имеют право решать вопрос выбора собственных приоритетов для процесса развития в той мере, в какой он затрагивает их жизнь, их верования, институты, духовное благополучие и земли, которое они занимают или используют каким-либо иным образом, и право осуществлять контроль, по мере возможности, за собственным экономическим, социальным и культурным развитием", к сожалению, по многим причинам это не всегда реализуется на практике.

83. Опыт последнего времени показывает, что для достижения эффективных результатов и реального изменения условий жизни отдельных лиц и общин наряду с экономическим ростом необходимо уделять внимание социальным проблемам. В ходе международных дискуссий, по-видимому, закрепился новый подход: необходимо обеспечить устойчивое развитие на основе соблюдения прав человека, и это означает, что

если нет свидетельств того, что развитие ведет к улучшению жизни людей при обеспечении уважения прав человека, то такое развитие не может дать желаемых результатов. Этот подход может иметь особое значение для коренных народов, чьи права человека при применении традиционных подходов к экономическому развитию зачастую игнорируются, а то и фактически нарушаются.

84. Эти вопросы активно обсуждаются на международном уровне, и целесообразно рассмотреть проблемы коренных народов в области прав человека именно в этой плоскости. Особое отношение к этому вопросу имеет доклад девятнадцатой сессии РГКН, проходившей в июле 2001 года (E/CN.4/Sub.2/2001/17), который был посвящен обсуждению права на развитие и его последствий для коренных народов. Обзор многочисленных заявлений, сделанных членами правительственных делегаций и представителями коренных народов и НПО на этой сессии, указывает на наличие серьезной озабоченности в отношении вопросов о правах человека в процессе развития³⁰. Специальный докладчик намеревается более подробно изучить ряд проектов развития, с тем чтобы проанализировать, в какой степени и каким образом в стратегиях развития учитываются и уважаются права человека коренных общин.

6. Политическое представительство, автономия, самоопределение

85. За ряд лет был достигнут значительный прогресс в области самоорганизации коренных народов. На местном, региональном, национальном и международном уровнях ассоциации коренных народов становятся самостоятельными участниками общественной и политической жизни, о чем свидетельствует их постоянное участие в работе ежегодных сессий РГКН. Они высказывают самые различные мнения, однако, как правило, они на редкость едины в своих взглядах на основополагающие вопросы, касающиеся их прав человека, целей и устремлений. В некоторых странах в настоящее время они признаны в качестве законных партнеров и участников диалога с правительствами и другими социальными слоями на национальном уровне. В других странах этот процесс проходит с большими трудностями и их организации могут не иметь официального признания, а их право на свободу ассоциации может соблюдаться не в полной мере. Поскольку права самих коренных народов иногда игнорируются и не принимаются во внимание в рамках существующих властных структур, их организации и другие правозащитные ассоциации, отстаивающие их интересы, также могут быть жертвами злоупотреблений и не иметь надлежащей защиты по закону. Многочисленные сообщения о таких случаях на протяжении многих лет направляются, в частности, УВКПЧ, Комитету экспертов МОТ и в Межамериканскую комиссию по правам человека.

86. Помимо уважения своих прав человека организации коренных народов также требуют права на политическое представительство в качестве коренных народов на национальном уровне, что может соответствовать, а может и не соответствовать существующим политическим структурам. Более настойчиво звучит требование о предоставлении автономии в какой-либо форме, и в ряде стран это уже достигнуто, в то время как в других странах в рамках действующего законодательства это не планируется. В связи с этим можно отметить Конституцию Филиппин, в которой признается право мусульманских и кордильерских народов на самоопределение в форме автономии, однако последние все еще ожидают создания для них автономного региона³¹.

87. Одним из наиболее противоречивых вопросов, имеющих отношение к правам человека и основным свободам коренных народов, является активно обсуждаемый вопрос о праве народов на самоопределение. В своих выступлениях на международных форумах представители коренных народов требуют признания их права на самоопределение в качестве народов. Не менее настойчиво некоторые государства утверждают, что такое право не должно распространяться на коренное население. Понятие самоопределения тесно связано с использованием термина "народы". Как представляется, ни в одном из многочисленных международных правовых документов, которые были приняты за последние полвека, и, таким образом, ни в одном национальном законодательстве нет четкого и недвусмысленного определения этого термина. Без четкого определения, которое могло бы получить широкую поддержку, не вполне ясно, вокруг чего в действительности идут дискуссии. В политологии и правовой литературе этим термином обычно определяются все граждане существующего государства, в то время как в социологических трудах понятие "народ" относится к группе лиц, имеющих общие черты, особенности и признаки.

88. Принцип права народов на самоопределение является предметом международных дискуссий на протяжении уже почти 100 лет, и нынешние требования организаций коренных народов в отношении этого права представляют собой лишь самый недавний случай применения этого принципа в ходе все более активных прений по вопросам, касающимся прав человека. В то время как в конституциях некоторых стран действительно говорится о правах коренных народов на самоопределение (например, в поправке к Конституции Мексики от августа 2001 года), в законодательстве других стран об этом не упоминается, и в отношении значения этого термина существуют противоречия как в международном, так и во внутригосударственном праве. Еще один пример концептуальных трудностей показывает Африка. В 1981 году Организация африканского единства приняла Африканскую хартию прав человека и народов, и тем не менее нигде нет определения термина "народы". Специалисты продолжают спорить по вопросу о том, должен ли этот термин применяться лишь ко всем гражданам того или

иного государства или же он может иметь иное применение (например, применяться к коренным народам).

89. Специальный докладчик признает, что применение концепции самоопределения со временем претерпело изменения и, в том что касается коренных народов, она вызвала существенные противоречия и поляризацию позиций на таких форумах, как Всемирная конференция по правам человека 1993 года и Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, которая проходила в 2001 году, что, к сожалению, привело также к задержке одобрения проекта декларации Организации Объединенных Наций Комиссией по правам человека.

90. В Венской декларации и программе действий не перечисляются какие-либо конкретные права коренных народов, но провозглашается следующее: "Учитывая важность поощрения и защиты прав коренных народов и вклад такого поощрения и защиты в политическую и социальную стабильность государств, в которых такие народы проживают, государствам следует в соответствии с международным правом предпринимать согласованные позитивные шаги по обеспечению уважения всех прав человека и основных свобод коренных народов на основе равенства и недискриминации и признавать значение и многообразие их самобытности, культуры и общественной организации" (часть I, пункт 20).

91. На Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости были проведены сложные прения по данной концепции между представителями коренных народов и правительственными делегациями, и формулировка заключительной декларации не была удовлетворительной ни для кого (см. раздел "Введение"). В статье 3 проекта декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, принятого РГКН, говорится следующее: "Коренные народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие"³². По мнению Специального докладчика, было бы целесообразно провести обзор ведущихся прений по данному вопросу и высказать предложения относительно конструктивных путей решения концептуальной проблемы, имеющей первостепенное значение как для государств, так и для коренных народов.

III. ВОПРОС, КАСАЮЩИЙСЯ ОПРЕДЕЛЕНИЙ

92. Один из наиболее широко дискутируемых вопросов в отношении характера и охвата прав человека коренных народов, а также конкретных областей, в которых с помощью государственных мер может обеспечиваться их защита, связан с неопределенностью в отношении определения термина "коренные". Согласованного на международной основе определения коренных народов не существует. В различных государствах приняты различные определения с учетом существующих в них конкретных условий и обстоятельств. Термин "коренные" иногда используется наряду с другими синонимичными терминами, такими, как "аборигенные", "туземные", "первоначальные", "относящиеся к первой нации" и даже "племенные", или же с другими аналогичными понятиями. В некоторых государствах часто могут использоваться местные термины, которые с трудом поддаются переводу. А в некоторых странах официального определения вообще не существует, даже хотя может существовать общее согласие в том, что такое население действительно проживает в некоторых районах страны. Есть также и страны, в которых существование коренных групп населения отрицается полностью и, таким образом, их определение становится еще более проблематичным. Тем не менее отсутствие международного определения не должно препятствовать конструктивным действиям, направленным на поощрение и защиту прав человека коренных народов.

93. В последние десятилетия официальные определения стали все чаще встречаться в национальном законодательстве стран, регулирующем права и вопросы коренных народов, в то время как в других случаях такое законодательство существует без каких-либо формальных определений. Помимо проблемы правового или формального определения и отдельно от нее стоит еще одна проблема, которая касается критериев для отнесения людей к какой-либо коренной группе, нации, народности или общине.

94. Хотя у коренных народов всего мира есть много общих черт, необходимо признать различия в их положении. Так, например, в Северной Америке местные народности признавались правительствами Соединенных Штатов Америки и Канады как суверенные и отдельные уже в XIX веке. Отношения между этими народами и государством строились на основе договоров, которые со временем были аннулированы в одностороннем порядке соответствующими государствами в рамках процесса, который Специальный докладчик Подкомиссии г-н Мигель Альфонсо Мартинес в своем исследовании по договорам назвал процессом "ретрогрессии"³³. В этих странах положение коренных народов в области прав человека в значительной мере определяется упомянутыми договорами и их последствиями.

95. Особый интерес вызывает положение в Африке. В своем докладе, представленном Подкомиссии более десяти лет тому назад, Специальный докладчик г-н Мартинес Кобо указал, что он "всегда считал, что определенные группы населения в некоторых африканских странах или регионах следует рассматривать как коренные народности...", однако в своем докладе он не касался африканских стран, поскольку в то время было трудно получить требуемую информацию³⁴.

96. На Арушском семинаре по вопросу о многообразии культур в Африке участники рекомендовали африканским государствам признать все коренные народы и меньшинства. Это должно включать признание в конституции достоинства и многообразия народов государства. Было сочтено, что одной из первых мер по защите прав коренных народов и меньшинств является признание их самобытности³⁵. В то же время участники отметили, что некоторые африканские страны отвергают понятие "коренных народов", поскольку это может привести к росту движения за установление племенного строя и угрожать единству государства. На состоявшейся ранее Международной конференции по вопросам коренных народов восточной, центральной и южной частей Африки, которая также проходила в Аруше в 1999 году, рассматривался вопрос о праве на землю, образование и природные ресурсы, а также о правах женщин из числа коренных народов³⁶. В октябре 2000 года Африканская комиссия по правам человека и народов на своей двадцать восьмой сессии, проходившей в Банжуле, приняла резолюцию, в соответствии с которой была учреждена рабочая группа экспертов по правам коренных или этнических общин в Африке, для рассмотрения концепции коренных народов и общин в Африке, исследования последствий Африканской хартии прав человека и народов для благосостояния коренных общин и выработки соответствующих рекомендаций в отношении защиты прав коренных общин³⁷. Рабочая группа, исходя из принципа указания самих народов на принадлежность, закрепленного в Конвенции 169, приняла ту точку зрения, что коренные народы в Африке существуют³⁸.

97. В странах Азии также применяются различные подходы. Некоторые ученые рассматривают различные "племенные" категории, используемые в некоторых странах, как равнозначные понятию коренных народов, в то время как другие наблюдатели отвергают такое определение. Если судить по участию в работе ежегодных сессий РГКН, то становится совершенно очевидным, что многие племенные народы определяют себя как коренные и рассматриваются в качестве таковых другими организациями коренных народов. Напротив, никаких проблем с определением коренных народов не возникает в Австралии, Новой Зеландии, Скандинавии или Российской Федерации, где на протяжении длительного времени существует правовая традиция, обеспечивающая четкие указания в отношении определения групп и критериев отнесения людей к членам этих групп.

98. Так, например, правительство Японии в 1987 году признало айнов в качестве национального меньшинства, и в своем третьем периодическом докладе Комитету по правам человека Организации Объединенных Наций в 1991 году (CCPR/C/70/Add.1 и Согг.1 и 2) указало, что народ айнов "может быть назван... национальным меньшинством". Это было интерпретировано как политика постепенной "миноризации" айнов, которую следует рассматривать в рамках статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Вместе с тем японский парламент в мае 1997 года принял Закон о культуре айнов, в котором признается, что айны являются коренным немногочисленным народом. Кроме того, в 1997 году окружной суд Саппоро при рассмотрении ставшего вехой в судебной практике дела, в рамках которого некоторые айны подали жалобу против правительства в связи со строительством дамбы на принадлежащей им земле, признал самобытность айнов как коренного народа. Помимо этого, делегаты от народа айнов участвуют в работе ежегодных сессий РГКН и требуют признания в качестве коренного народа³⁹.

99. В рамках своей постоянной деятельности, касающейся проблем коренных народов, система Организации Объединенных Наций способствует прояснению вопроса об определении таких народов. В докладе, представленном Мартинесом Кобо, предлагается определение, которое широко используется и цитируется⁴⁰. В Конвенции 169 использованы некоторые его элементы для определения народов, в отношении которых она применяется, и в пункте 2 статьи 1 добавляется следующее: "Указание самих народов на их принадлежность к числу коренных или ведущих племенной образ жизни рассматривается как основополагающий критерий для определения групп, на которые распространяются положения настоящей Конвенции"⁴¹. В проекте Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов не содержится определения, но указывается право на принадлежность к коренной общине⁴². В 1995 году РГКН приняла четыре принципа, которые должны учитываться в любом возможном определении коренных народов: а) приоритет по времени в отношении занятия и использования данной территории; б) добровольное сохранение культурной самобытности, которая может включать в себя аспекты языка, социальной организации и религии и духовные ценности, формы производства, законы и общественные установления; в) самоидентификация, а также признание другими группами или государственными властями в качестве отдельной общности; и д) пережитое подчинение, маргинализация, экспроприация, изоляция или дискриминация вне зависимости от того, сохраняются ли такие условия и поныне⁴³.

100. Что касается этнической принадлежности отдельных лиц, то коренные общины обычно применяют собственные критерии, и в то время как некоторые государства регулируют вопросы принадлежности отдельных лиц к коренным народам, все более

широко признается, что право принимать решение о том, кто относится, а кто не относится к коренным народам, принадлежит только самим этим народам. Тем не менее следует признать, что принадлежность к местной общине означает не только права и обязанности отдельного лица по отношению к его группе, но может также иметь правовые последствия в отношении государства. При разработке и применении политики, касающейся коренных народов, государства должны уважать право коренных народов на указание ими своей принадлежности и на самоидентификацию. Основываясь на огромном опыте, имеющемся у самих коренных народов, а также у правительств и научных учреждений, Специальный докладчик намерен продолжать представлять доклады о результатах обсуждения данного вопроса на международном уровне.

IV. ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОЗАБОЧЕННОСТЬ КОНКРЕТНЫЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД КОРЕННЫХ НАРОДОВ

101. На данном раннем этапе осуществления своего мандата Специальный докладчик не может рассчитывать на то, что ему удастся дать полную картину положения коренных народов и общин во всем мире в области прав человека. Однако основываясь на существующей информации, главным образом на сообщениях и заявлениях, направленных за последнее время в РГКН, Комитет по ликвидации расовой дискриминации и в другие органы, а также на сообщениях и жалобах, непосредственно доведенных до сведения Специального докладчика с момента начала осуществления им своих полномочий, можно выделить некоторые основные современные проблемы коренных народов, общин и организаций. Более полное их рассмотрение содержится в добавлении к настоящему докладу.

102. Рассмотрение характера многих из этих вопросов свидетельствует о том, что проблема "пробела в области правовой защиты" в рамках существующего законодательства в области прав человека с учетом конкретного положения коренных народов действительно имеет важное значение и представляет собой сложную задачу для международных механизмов по эффективному обеспечению защиты прав человека. Специальный докладчик еще не имел возможности тщательно расследовать какие-либо конкретные случаи, которые были доведены до его сведения, и поэтому воздержится от каких-либо выводов в отношении таких конкретных сообщений. Вместе с тем он убежден, что, учитывая характер ситуаций, изложенных в документах, к которым у него есть доступ, он нанес бы ущерб осуществлению своего мандата, если бы не обратил внимание Комиссии на эти вызывающие озабоченность вопросы и их последствия для обеспечения полной и эффективной защиты прав человека коренных народов.

103. В ряде дел, на которые обратил внимание Специальный докладчик, вопрос о земельных правах является самым главным, о чем указывается в сообщениях, касающихся народа чикита, проживающего на равнинах Южной Америки, некоторых индейских племен в районе Амазонки, народа мапуче в южных районах Южной Америки, народа секвепемчей на северо-западном побережье Северной Америки, бушменов в Южной Африке и оранг асли и других коренных групп в Юго-Восточной Азии. В ряде случаев неприятным фактором является перемещение или недобровольное переселение коренных общин в результате реализации крупных проектов (таких, как плотины гидроэлектростанций), осуществляемых государствами при международном финансировании во имя национального развития. В Восточной Африке хадзапи, занимающиеся охотой и собирательством, и маасаи, занимающиеся скотоводством, сталкиваются с государственной политикой, направленной на обеспечение их оседлости, что затрагивает ряд их экономических, социальных и культурных прав; аналогичное положение касается народа багиели в Центральной Африке и тва в районе Великих озер.

104. Уязвимость земельных прав также является проблемой, с которой сталкиваются малые народы арктических регионов Азии, и этот вопрос рассматривался Комитетом по ликвидации расовой дискриминации⁴⁴. В этих районах дети из числа коренных народов сталкиваются с дискриминацией и другими острыми проблемами. В 1999 году Комитет по правам ребенка высказал обеспокоенность в отношении условий жизни коренных народов на севере Российской Федерации и их доступа к услугам в области здравоохранения, образования и другим социальным услугам. Комитет отметил рост числа случаев социальной дискриминации по отношению к детям, принадлежащим к этническим меньшинствам, и просил правительство принять все необходимые меры для улучшения положения⁴⁵. Несмотря на широкие права народа саами в скандинавских странах, женщины и дети саами по-прежнему сталкиваются с дискриминацией. В 2001 году Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) высказал озабоченность в связи с существующей дискриминацией в отношении женщин саами⁴⁶.

105. Коренные народы Юго-Восточной Азии сталкиваются с проблемой утраты контроля над землей и ресурсами в результате непризнания их земельных прав по обычаю. В большинстве государств Юго-Восточной Азии нет правовых норм, предоставляющих коренным народам право на их землю, и многим коренным народам угрожает деятельность в области лесозаготовок, добычи полезных ископаемых и другие виды деятельности по эксплуатации природных ресурсов или же проводимая правительствами стран деятельность по реализации программ в области инфраструктуры (строительство плотин, дорог). В резолюции 55/95 о положении в области прав человека в Камбодже Генеральная Ассамблея, приветствуя принятые правительством Камбоджи меры по

борьбе с незаконной заготовкой леса, отметила, что эта деятельность "серьезно угрожает лишить многих камбоджийцев, включая представителей коренных народов, возможности пользоваться экономическими, социальными и культурными правами в полном объеме"⁴⁷.

106. МОТ рассматривает представляемые сообщения коренных народов, касающиеся предполагаемых нарушений Конвенции № 107 и Конвенции № 169. Специальный трехсторонний комитет МОТ недавно выразил мнение о том, что ввиду важности коллективной собственности на землю для отдельных коренных и племенных народов решения, связанные с законодательными или административными мерами, которые могут затрагивать права собственности на землю, должны приниматься в консультации с этими народами. В том случае, когда происходит раздел общинных земель коренных народов и их передача частным лицам или третьим сторонам, это зачастую отрицательно влияет на осуществление соответствующей общиной или народом своих прав, и в конце концов они могут потерять большую часть своей земли, а то и всю свою землю⁴⁸.

Затрагивался также вопрос о консультациях в связи с рядом ситуаций, когда в целях осуществления проектов развития, особенно в ряде стран Латинской Америки, а также в Азии, проводилось перемещение отдельных групп населения. В каждом случае одной из главных проблем как для трехстороннего комитета, так и для Комитета экспертов МОТ было очевидное отсутствие или недостаточность консультаций с коренными народами, затрагиваемыми этими проектами, а также отсутствие защиты перемещаемых лиц. Комитет с озабоченностью высказал свое мнение о том, что бремя осуществления проектов не должно непропорционально затрагивать племенные народы, проживающие в регионах, где эти проекты осуществляются. Необходимо принимать меры в целях обеспечения для них надлежащей защиты.

107. Неясная правовая ситуация коренных народов и общин вызывает особую озабоченность у коренных народов ряда латиноамериканских стран, таких, как Аргентина и Мексика⁴⁹. Народ берберов, проживающий в нескольких странах Северной Африки, требует правового признания и уважения своих культурных и социальных прав в качестве коренного народа. На Филиппинах Закон о правах коренных народов явно противоречит другому законодательству, которое, по мнению национальных органов власти, также имеет важное значение. В рамках проведения пересмотра Конституции кенийский народ огиеков, занимающийся охотой и собирательством, требует признания в качестве отдельного коренного народа, являющегося этническим меньшинством. В ряде стран Восточной Африки народ маасаи, занимающийся пастбищным скотоводством, считается коренным меньшинством, и степень правового признания этого народа в различных странах является различной. В Малайзии существует специальное законодательство, касающееся народа оранг асли, в соответствии с которым государство сохраняет право

принятия решений в отношении определенных прав этого народа. Комитет по ликвидации расовой дискриминации высказал обеспокоенность относительно правового статуса коренных народов Камбоджи, особенно в части, касающейся их прав, культуры и традиционных земель⁵⁰. Отсутствие документов, подтверждающих гражданство, в особой степени затрагивает женщин и детей, поскольку в результате этого расширяются возможности их эксплуатации. Женщины из числа коренных народов испытывают в результате насилия огромные страдания, что имеет место на землях многих коренных народов. Неоднократно отмечались факты, подтверждающие, что унижение женщин и насилие в отношении их используются в качестве средства запугивания коренных общин в некоторых странах Юго-Восточной Азии⁵¹. В 1999 году КЛДЖ выразил обеспокоенность положением женщин и девочек из числа представительниц горских племен в Таиланде, "эффективную защиту прав которых национальные законы, возможно, не обеспечивают"⁵², и, кроме того, обеспокоенность высказал также Комитет по правам ребенка⁵³. Занимающиеся проституцией дети из племенных общин, обитающих в горных районах, являются особо уязвимыми к эксплуатации в этом регионе⁵⁴. (Информацию о случаях, упомянутых в данном пункте, см. в добавлении).

108. В некоторых странах коренные народы становятся жертвами гражданских конфликтов, включая партизанскую войну, действия военизированных сил, военные репрессии и другие формы прямого и косвенного насилия, ведущие к гибели, недобровольным исчезновениям, насильственному перемещению людей, потокам беженцев, задержаниям без соблюдения надлежащей процедуры, уничтожению деревень и целых общин и т.д. Существует много документов в отношении положения коренных народов в области прав человека в условиях прошлых или нынешних гражданских конфликтов, однако фактическая защита их прав человека сопряжена со сложными вопросами, вызывающими значительные трудности.

В некоторых странах для выявления фактов были созданы так называемые "комиссии по установлению истины", а в других предпринимаются особые усилия, направленные на реконструкцию и примирение после имевших место конфликтов. Народы майя и мискито в Центральной Америке, хмонг в Юго-Восточной Азии, народ Восточного Тимора, эмбера и уаорани в Южной Америке, тва в Восточной Африке - все они в то или иное время к несчастью для себя становились жертвами гражданских или международных конфликтов и насилия, и, таким образом, защита их прав человека обязательно подпадает под правозащитный мандат Организации Объединенных Наций. (Более подробное резюме вопросов, обсуждавшихся в предыдущих пунктах, см. в добавлении.)

109. Как показывают случаи, о которых говорилось в предыдущих пунктах, характер предполагаемых нарушений прав человека коренных народов везде является примерно одинаковым. В сообщениях и заявлениях представителей коренных народов на

международных форумах постоянно говорится о случаях лишения земли, дискриминации и насилия в отношении отдельных лиц и общин из числа коренных народов, их недобровольном перемещении и недостаточности предоставляемых социальных услуг (в частности, в области здравоохранения и образования). В числе ситуаций, в отношении которых звучат обвинения представителей коренных народов и соответствующих НПО, можно отметить деятельность в области горнодобывающей промышленности и лесозаготовок, затрагивающую средства к существованию коренных народов и ведущую к затоплению исконных территорий, принадлежащих коренным народам в целях осуществления многоцелевых проектов, нанесению ущерба окружающей среде в результате строительства нефтепроводов, а также насилию в отношении руководителей коренных народов, отстаивающих права своих общин. Дискриминация в отношении коренных народов зачастую выражается в недостаточном финансировании и недостаточных капиталовложениях для экономического роста, отсутствии ресурсов для оказания социальных и культурных услуг, а также в национальных приоритетах, в число которых не входит развитие коренных народов. Комитет экспертов МОТ отмечал дискриминацию в отношении коренных и племенных народов, включая женщин, в области трудовых отношений, включая принудительный труд в форме долговой кабалы и работу в нечеловеческих условиях, от чего страдают многие рабочие из так называемых "списочных племен".

110. Существует огромное число различных сообщений и жалоб в отношении нарушений прав человека коренных народов, которые происходят в самых различных обстоятельствах. За ряд лет представители коренных народов, принимавших участие в работе сессий РГКН, представили обширную документацию по данному вопросу. Заявления о нарушениях представляются также другим международным органам, таким, как Комитет экспертов МОТ (в отношении Конвенции № 107 и Конвенции № 169), Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по правам человека и КЛДЖ, а также региональным органам, таким, как Межамериканская комиссия по правам человека. Помимо таких официальных сообщений, многие неправительственные организации и правозащитные группы собирают информацию, контролируют условия, проверяют и фиксируют конкретные жалобы и претензии и распространяют полученные результаты через всемирные информационные сети для заинтересованных граждан. В тех случаях, когда эти жалобы проверяются независимыми источниками и поддерживаются известными и имеющими хорошую репутацию учреждениями (например, признанными правозащитными организациями или научно-исследовательскими центрами), то вполне вероятно, что содержание этих жалоб заслуживает серьезного внимания со стороны Специального докладчика и Комиссии прав человека.

111. В некоторых случаях предмет сообщения о предполагаемом нарушении прав человека может подпадать под мандат и других специальных докладчиков, и было бы целесообразно разработать механизмы сотрудничества и координации с ними (как указано в резолюции 2001/57) в целях конструктивного и эффективного рассмотрения таких случаев. Хотя многие сообщения касаются нарушения прав человека конкретных лиц, относящихся к коренным народам, красной нитью в этих документах проходит положение общин конкретных групп или целых народов, и эти сообщения могут касаться одного или нескольких прав, установленных в международных пактах о правах человека. По существу в некоторых случаях такое положение может быть связано с крупномасштабными и серьезными нарушениями прав человека, жертвами которых коренные народы становятся лишь по той причине, что они являются таковыми.

112. В целях надлежащей обработки поступающей информации Специальный докладчик будет придерживаться руководящих указаний и процедур, установленных механизмами Организации Объединенных Наций по защите прав человека. В первую очередь он хотел бы призвать правительства в полной мере сотрудничать с ним в его усилиях, направленных на прояснение и уточнение утверждений о нарушениях прав человека, будь то в отношении отдельных лиц или целых групп населения.

V. БУДУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА

113. Принимая во внимание вышеуказанные основные проблемы в области прав человека, Специальный докладчик в рамках мандата, определенного Комиссией по правам человека, и после проведения консультаций с организациями коренных народов, правительствами, экспертами РГКН и другими специалистами определит конкретные темы, заслуживающие особого внимания. К числу таких тем могут относиться следующие:

- a) влияние проектов развития на права человека и основные свободы коренных общин;
- b) оценка применения действующего законодательства на национальном уровне в отношении прав коренных народов;
- c) проблемы коренных народов, затрагивающие права человека в области отправления правосудия, включая, где это уместно, рассмотрение взаимосвязи между системами позитивного и обычного (неписанного) права;

d) культурные права коренных народов, нашедшие отражение в системе образования на двух языках и на основе различных культур, а также сохранение и развитие их культурного наследия;

e) проблемы в области прав человека, в частности касающиеся экономических и социальных прав, применительно к детям, особенно девочкам, относящимся к коренным народам и проживающим в различных условиях, например при миграции, в торговле женщинами и девочками, в периоды конфликтов с применением насилия, в неофициальном секторе экономики и т.д.;

f) участие коренных народов в процессах принятия решений, заключении соглашений об автономии, управлении и директивной деятельности с уделением особого внимания полному осуществлению гражданских и политических прав;

g) прежние и новые формы дискриминации в отношении коренных народов с учетом гендерного фактора в свете Декларации и программы действий, принятых Всемирной конференцией по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также принятые меры и использованные средства правовой защиты для борьбы с дискриминацией и осуществления прав человека и основных свобод коренных народов.

114. После предварительного рассмотрения того или иного вопроса на основе существующей документации будет подготавливаться схема каждого тематического исследования. Затем будет проводиться разработка этого исследования с использованием самых различных материалов и источников, таких, как опубликованные материалы и доклады, подготовленные правительствами, государственными учреждениями, неправительственными организациями, научными учреждениями и журналистами, проводящими собственные расследования. Большое значение будет придаваться материалам, подготавливаемым ассоциациями и учреждениями коренных народов. В частности, было бы чрезвычайно полезно обеспечить возможность рассмотрения каждой отдельной темы на основе организации межправительственного семинара для специалистов высокого уровня, выводы которого явятся важнейшим вкладом в подготовку исследований и будущих докладов Специального докладчика.

115. Специальный докладчик намеревается подготовить и распространить специализированные вопросники и таблицы по этим специальным темам, надеясь получить уточненную надежную информацию из целого ряда источников, главным образом от правительств и организаций коренных народов. Учитывая те щедрые предложения, которые были сделаны ему в ходе предварительных бесед, Специальный

докладчик рассчитывает на сотрудничество многих учреждений и частных лиц из многих стран при подготовке этих тематических исследований.

116. Важнейшим элементом для успешного осуществления Специальным докладчиком своего мандата будут являться поездки на места. Учитывая ограниченность времени и ресурсов, такие поездки необходимо будет тщательно планировать для достижения максимальных результатов. УВКПЧ будет оказывать помощь и консультативное содействие Специальному докладчику при подготовке и организации поездок в ряд стран по приглашению заинтересованных правительств и по просьбе организаций коренных народов. В 2002 году Специальный докладчик надеется совершить поездки в официальном качестве в одну или несколько стран из по меньшей мере трех различных регионов.

117. Мандат Специального докладчика будет оставаться невыполненным до тех пор, пока он не сможет установить активные связи с организациями коренных народов и получать сообщения от частных лиц и учреждений в отношении их прав человека и основных свобод. Он уже установил первоначальные контакты для этих целей и надеется, что в 2002 году такие связи будут развиваться удовлетворительным образом. Здесь также поддержка со стороны УВКПЧ будет иметь важнейшее значение для проработки сообщений и жалоб, которые могут быть направлены Специальному докладчику.

118. Если будет принято решение о продолжении работы над вышеуказанными темами, то Специальный докладчик намерен сосредоточить усилия для достижения прогресса в отношении какой-либо одной темы в год, не оставляя при этом полностью без внимания другие вопросы. С помощью УВКПЧ и других учреждений он планирует разработать автоматизированную базу данных касающихся получаемых сообщений, содержащих утверждения о нарушении прав человека коренных народов. В конечном итоге в эту базу данных будут также включены доклады из различных источников по вопросам положения в области прав человека коренных народов. На основе имеющихся сообщений и проведенных исследований Специальный докладчик, в соответствии с пожеланиями Комиссии, сформулирует в своем втором докладе ряд рекомендаций и предложений относительно надлежащих мер и требуемых мероприятий.

119. Специальный докладчик хотел бы выразить свою признательность за то доверие, которое было выражено ему Комиссией, и поблагодарить УВКПЧ и его персонал за предоставленную помощь, и выразить также признательность г-же Морин Тонг и г-же Александре Ксантаки, работавшим в качестве консультантов по краткосрочным контрактам. Он также хотел бы выразить признательность за институциональную поддержку, полученную от "Колехио де Мехико" при выполнении его работы и

благодарит, в частности, Элию Агилара и Габриэля Баэсу. Ценную информацию и предложения представили многие отдельные лица, в частности Уоррен Олманд, Поль Шартран, Бартоломе Клаверо, Хорхе Дандлер, Роксана Дунбар Ортис, Магдалена Гомес, Диего Итурральде и Ли Суэпстон. Специальный докладчик хотел бы выразить особую признательность и благодарность многочисленным организациям коренных народов и правозащитным ассоциациям, которые предоставили ему полезную информацию.

Примечания

- ¹ Число государств, присоединившихся к Конвенции № 107, по-прежнему составляет 20.
- ² Доклад III (1 А) Международной конференции труда, 87-я сессия, Женева, 1999 год.
- ³ В своей резолюции 1995/32 Комиссия учредила межсессионную рабочую группу открытого состава с единственной целью разработать проект декларации с учетом проекта, содержащегося в приложении к резолюции 1994/45 Подкомиссии, озаглавленного "Проект декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов".
- ⁴ В соответствии с Законом о Договоре Вайтанги от 1975 года требования маори рассматриваются Трибуналом Вайтанги в Новой Зеландии.
- ⁵ См. S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, 1996.
- ⁶ См. Cletus Gregor Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 2000; Bartolomé Clavero, *Derecho indigena y cultura constitucional en América*, México, Siglo XXI, 1994; Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*, México, CHDH, 1999.
- ⁷ Норвегия была первой страной, ратифицировавшей Конвенцию МОТ № 169.
- ⁸ International Labour Office, *Indigenous Peoples. Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries*, Geneva, International Labour Office, 1953, p. 89.

⁹ José R. Martínez Cobo, Study of the problem of discrimination against indigenous populations (E/CN.4/Sub.4.1986/7 и Add.1-4). Добавление 4, в котором содержатся выводы, предложения и рекомендации Специального докладчика, было опубликовано в качестве издания Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.86.XIV.3.

¹⁰ *Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis*, George Psacharopoulos and Harry Anthony Patrinos (eds.). Washington, DC, The World Bank, 1994, pp. 206-207.

¹¹ E/CN.4/Sub.4.1986/7/Add.4, пункт 194.

¹² Эрика-Ирен А. Даес, "Коренные народы и их связь с землей" (E/CN.4/Sub.2/2001/21), пункт 13.

¹³ Там же, пункт 38.

¹⁴ Там же, пункты 123 и 130.

¹⁵ José Aylwin O., *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina. Un estudio de casos*. Santiago, ECLAC, March 2001 (manuscript).

¹⁶ Colin Nicholas, "Orang Asli and human rights", Subang Jaya, Malaysia, Center for Orang Asli Concerns, 2001. В отношении коренных народов штатов Сабах и Саравак применяется отдельное законодательство, и их положение несколько отличается от положения народа оранг асли, однако они сталкиваются со многими аналогичными проблемами.

¹⁷ *The Mayagna (Sumo) Indigenous Community of Awas tingni v. The Republic of Nicaragua*, Judgment Summary and Order of the Inter-American Court of Human Rights, issued 31 August 2001.

¹⁸ Даес, цит. выше, пункт 38.

¹⁹ См. доклад о работе Семинара экспертов по практическому опыту в области прав и претензий коренных народов на землю, который проводился в Уайтхорсе, Канада, в 1996 году (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/6).

- ²⁰ Данный раздел касается только сельского коренного населения. Проживающее в городах коренное население испытывает иные проблемы, которые будут рассматриваться в другом контексте.
- ²¹ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 23 в отношении статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5), утвержденное на его 1314-м заседании (пятидесятая сессия), 6 апреля 1994 года.
- ²² Вебсайт народа нунавут - www.nunavut.com.
- ²³ Congresos y organizaciones indígenas de Panamá, *Informe de la Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de Panamá*, Panama, доклад, представленный Межамериканской комиссии по правам человека, 6 июня 2001 года.
- ²⁴ В пункте 1 статьи 15 Конвенции МОТ № 169 говорится следующее: "Специальные меры принимаются для охраны прав соответствующих народов на природные ресурсы, относящиеся к их землям. Эти права включают право указанных народов на участие в пользовании и управлении этими ресурсами и в их сохранении". В статье 18 проекта декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов указывается: "Коренные народы имеют право на сохранение, восстановление и охрану всей окружающей среды и производительной способности их земель, территорий и ресурсов". В статье 30 говорится следующее: "Коренные народы имеют право определять приоритеты и разрабатывать стратегии освоения или использования своих земель, территорий и других ресурсов".
- ²⁵ В пункте 4 статьи 18 говорится о том, что коренные народы имеют право пользоваться эффективными правовыми рамками для защиты своих прав в отношении природных ресурсов, находящихся на их землях, включая возможность использования и сохранения таких ресурсов и управления их использованием, а также права на традиционное использование своих земель и интересы в отношении этих земель и ресурсов, например, их использование для получения средств к существованию.
- ²⁶ Этноцид - это процесс изменения и разрушения культуры в результате конкретной политики, направленной на подрыв способности той или иной культурной группы к самосохранению.

- ²⁷ African Commission on Human and Peoples' Rights "General guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted by States Members, regarding the meaning, scope and weight of the rights of peoples' recognized by articles 17 (2), 19 to 20 of the Chapter", 1990, pp. 417-418.
- ²⁸ Barney Pityana, The African Commission on Human and Peoples' Rights and the Issue of Indigenous Peoples, *Indigenous Affairs*, International Work Group on Indigenous Affairs (IWGIA), No. 2/1999, p. 49.
- ²⁹ Заявление Комитета по вопросам охраны здоровья коренных народов (КЗКН) в РГКН, июль 2001 года.
- ³⁰ См. E/CN.4/Sub.2/2001/17. Двадцатая сессия РГКН будет посвящена дальнейшему обсуждению этой темы.
- ³¹ David A. Daoas, 'The rights of the cultural communities in the Philippines', "...*Vines that won't Bind...*", *Proceedings of a Conference held in Chiang Mai, Thailand, 1995*, IWGIA Document 80, 97-107, 102-103.
- ³² Что касается правового статуса проекта декларации Организации Объединенных Наций, то профессор Поль Шартран считает, что его можно рассматривать как повторение свода правовых норм, а не в качестве нового свода норм права. Так, например, в статьях 1-3 в точности воспроизводятся положения существующих международных пактов и уточняется вопрос об их применимости к коренным народам без дискриминации (личное сообщение, 28 ноября 2001 года).
- ³³ Мигель Альфонсо Мартинес, Специальный докладчик Подкомиссии, "Исследование договоров, соглашений и других конструктивных договоренностей между государствами и коренными народами (E/CN.4/Sub.2/1999/20). Другие государства, в частности Новая Зеландия и Чили, также подписали договоры с аборигенными народами.
- ³⁴ E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, пункт 20.
- ³⁵ Report on the Seminar on "Multiculturalism in Africa: peaceful and constructive group accommodation in situations involving minorities and indigenous peoples" (Arusha, 13-15 May 2000) (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.3, para.31).
- ³⁶ Jensen and Dahl, Editorial in *Indigenous Affairs*, IWGIA, No. 2/1999, p. 2.

³⁷ Fifteenth annual activity report of the African Commission, Banjul, the Gambia, October 2001.

³⁸ В региональной стратегии проекта по содействию проведению политики МОТ в отношении коренных и племенных народов указаны семь африканских стран, в которых этот проект будет действовать. Этими странами являются Камерун, Кения, Марокко, Объединенная Республика Танзания, Центральноафриканская Республика, Эфиопия и Южная Африка.

³⁹ Takemasa Teshima, "ICCPR Article 27 and the Ainu People", 1998, in NGO Counter-report, "Discrimination in Japan from the Perspective of the International Covenant on Civil and Political Rights, Tokyo, Buraku Liberation and Human Rights Research Institute, 1998, pp. 74-83. См. также сообщение Ассоциации айнов РЕРА, представленное РГКН Организации Объединенных Наций в июле 2001 года.

⁴⁰ "Коренное население - это коренные общины, народы и нации, сохраняющие историческую преемственность с обществами, которые существовали до вторжения завоевателей и введения колониальной системы и развивались на своих собственных территориях, считающие себя отличающимися от других слоев общества, преобладающих в настоящее время на этих территориях или на части этих территорий. Они составляют свои общества, не являющиеся доминирующими, и хотят сохранить, развивать и передать будущим поколениям территорию своих предков и свою этническую самобытность в качестве основы для продолжения своего существования как народа в соответствии со своими собственными культурными особенностями, социальными институтами и правовыми системами" (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, пункт 379).

⁴¹ Конвенция 169 распространяется "на народы в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты".

⁴² "Коренные народы и лица коренных народов имеют право принадлежать к коренной общине или народности в соответствии с традициями и обычаями данной общины или народности" (статья 9) и "Коренные народы имеют коллективное право определять свое гражданство в соответствии со своими обычаями и традициями" (статья 32).

⁴³ См. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2. Аналогичный подход принят Координационным комитетом по вопросам коренных народов Африки (КККНА). См. IPACC, *Annual Report (November 1998 to October 1999)*, appendix, p. 22.

⁴⁴ CERD/C/SR.1246 от 5 марта 1998 года; см. также выступления представителей российских НПО в РГКН в июле 2001 года.

⁴⁵ CRC/C/15/Add.110 от 10 ноября 1999 года, пункт 65.

⁴⁶ A/56/38, пункты 319-360 от 31 июля 2001 года, пункт 356.

⁴⁷ См. резолюцию 55/95 Генеральной Ассамблеи от 28 февраля 2001 года. См. также резолюцию 2000/79 Комиссии от 27 апреля 2000 года.

⁴⁸ Доклад, принятый Советом управляющих на его 271-м заседании в отношении заявления, представленного Всеобщей конфедерацией рабочих Перу, в котором содержалось утверждение о несоблюдении Перу Конвенции № 169. См. также доклад, утвержденный Советом управляющих на его 271-м заседании в отношении заявления, представленного Боливийским рабочим центром, в котором содержалось утверждение о несоблюдении Боливией Конвенции № 169.

⁴⁹ Сообщения, направленные непосредственно Специальному докладчику в период с июля по октябрь 2001 года (см. добавление).

⁵⁰ См. CERD/C/304/Add.54.

⁵¹ См. Debbie Stothard, 'Atrocities against indigenous women in Burma', IWGIA, *Indigenous Affairs*, No. 3/2000, pp. 28-33.

⁵² A/54/38, пункт 239.

⁵³ CRC/C/15/Add.97.

⁵⁴ Charyan Vaddhanuphuti, 'The present situation of indigenous people in Thailand', "... *Vines that won't Bind...*", *Proceedings of a Conference held in Chiang Mai, Thailand, 1995*, op. cit., pp. 79-88.
