



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 July 2011
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Восемнадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов Джеймса Анайя

Предприятия добывающей отрасли, осуществляющие деятельность в пределах или вблизи территорий коренных народов

Резюме

Настоящий доклад является четвертым ежегодным докладом, который представляет Совету по правам человека Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов Джеймс Анайя в соответствии с резолюцией 15/14 Совета.

В данном докладе Специальный докладчик вкратце освещает работу, проделанную им в течение третьего года действия его мандата, включая сотрудничество с другими международными и региональными механизмами и органами в области прав коренных народов; в докладе также дается резюме его деятельности по четырем основным направлениям: поощрение передовой практики; страновые доклады; конкретные случаи предполагаемого нарушения прав человека; и тематические исследования.

Вторую половину своего доклада Специальный докладчик посвящает анализу – на основе ответов на соответствующий вопросник, распространенный среди правительств, коренных народов, корпораций и организаций гражданского общества, – влияния деятельности предприятий добывающей отрасли, осуществляющих свои операции в пределах или вблизи территорий коренных народов. Растущее осознание факта воздействия предприятий добывающей отрасли на права коренных народов находит дальнейшее подтверждение в выраженных во многих из полученных ответов обеспокоенностях, лишь подкрепляющих утверждение, что реализация таких проектов и деятельность таких отраслевых предприятий становятся серьезнейшими препятствиями на пути

осуществления прав коренных народов. Эта ситуация усугубляется отсутствием понимания основных минимальных стандартов применительно к тем последствиям, с которыми деятельность предприятий добывающей отрасли сопряжена для коренных народов, а также четкого представления о роли и ответственности государства по обеспечению защиты их прав.

Специальный докладчик приходит к заключению о необходимости продолжать изучение данного вопроса посредством проведения дальнейших консультаций с прицелом на практическую реализацию прав коренных народов в контексте деятельности по добыче природных ресурсов, затрагивающей территории коренных народов, рассчитывая представить к 2013 году комплекс конкретных руководящих указаний или принципов.

Содержание

| | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|---|---------------|-------------|
| I. Введение | 1–2 | 4 |
| II. Резюме деятельности | 3–21 | 4 |
| A. Сотрудничество с другими международными механизмами и органами | 3–7 | 4 |
| B. Сферы деятельности | 8–21 | 5 |
| III. Предприятия добывающей отрасли, осуществляющие деятельность в пределах или вблизи территорий коренных народов | 22–80 | 9 |
| A. Обзор ответов на вопросник Специального докладчика..... | 27–55 | 10 |
| B. Предварительная оценка | 56–68 | 18 |
| C. План работы..... | 69–80 | 21 |
| IV. Выводы и рекомендации | 81–89 | 23 |

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Совету по правам человека Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов в соответствии с его мандатом согласно резолюции 15/14 Совета. В этом докладе Специальный докладчик вкратце освещает работу, проделанную им со времени представления Совету своего предыдущего доклада (A/HRC/15/37). Далее он выявляет и анализирует проблемы, связанные с предприятиями добывающей отрасли, осуществляющими деятельность в пределах или вблизи земель коренных народов.

2. Специальный докладчик выражает признательность за помощь, оказанную ему в рамках Проекта поддержки Специального докладчика по вопросу о коренных народах по линии юридического факультета Университета Аризоны. Он также признателен многим коренным народам, государствам, органам и механизмам Организации Объединенных Наций, равно как неправительственным организациям, которые способствовали выполнению им своего мандата на протяжении прошлого года.

II. Резюме деятельности

A. Сотрудничество с другими международными механизмами и органами

3. В рамках и в порядке дальнейшего осуществления своего мандата, вверенного ему согласно резолюциям 6/12 и 15/14 Совета по правам человека, Специальный докладчик продолжал работать в сотрудничестве с Постоянным форумом по вопросам коренных народов и Экспертным механизмом по правам коренных народов. Как и в прошлые годы, он принял участие в сессиях Постоянного форума (в мае 2011 года) и Экспертного механизма (в июле 2011 года), а также в обсуждении рассматривавшихся ими вопросов. В частности, он внес вклад в проводимое Экспертным механизмом исследование по вопросу о праве коренных народов на участие в принятии решений и представил соответствующие замечания, касающиеся проводившегося на предшествующей сессии Постоянного форума обзора его приоритетов и методов работы.

4. Кроме того, в период ежегодных сессий вышеупомянутых механизмов Специальный докладчик продолжал практику проведения параллельных встреч с представителями коренных народов и организаций коренного населения, дающих ему неоценимую возможность получить из первых уст информацию относительно конкретных ситуаций, с которыми им приходится сталкиваться, и испытываемых ими озабоченностях, которая служит дополнением и подспорьем более общих обсуждений проблем коренных народов, проводимых Постоянным форумом и Экспертным механизмом в ходе их ежегодных сессий.

5. В июле 2011 года, как и в предыдущие разы, Специальный докладчик провел встречи с членами Экспертного механизма и представителями Постоянного форума в Женеве для обмена информацией относительно программ работы, обсуждения сильных и слабых сторон их соответствующих мандатов, а также анализа методов наиболее эффективного проведения их работы.

6. Кроме того, Специальный докладчик продолжает координировать усилия с целым рядом подразделений Организации Объединенных Наций, региональ-

ных и специализированных органов по вопросам, касающимся коренных народов. За истекший год Специальный докладчик представил замечания по инициативам, выдвинутым по линии Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Международной финансовой корпорации Всемирного банка, Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) и Панамериканской организации здравоохранения. Эта работа связана с усилиями Специального докладчика по поощрению передовой практики (см. пункты 8–14 ниже).

7. Специальный докладчик продолжал обмениваться информацией с Межамериканской комиссией по правам человека о случаях предполагаемого нарушения прав коренных народов в странах Северной и Южной Америки в стремлении обеспечить взаимную координацию предпринимаемых усилий и избежать ненужного дублирования.

В. Сферы деятельности

8. Помимо сотрудничества с другими международными механизмами, Специальный докладчик продолжал работу по четырем взаимосвязанным направлениям деятельности: поощрение передовой практики; страновые доклады; сообщения, касающиеся конкретных случаев предполагаемого нарушения прав человека; и тематические исследования.

1. Поощрение передовой практики

9. В соответствии со своим мандатом Специальный докладчик продолжал работу по продвижению реформ в юридической, административной и программной областях на внутригосударственном и международном уровнях в целях обеспечения соблюдения прав, закрепленных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и в других соответствующих международных документах.

10. Важным направлением работы являлось стимулирование поддержки Декларации о правах коренных народов теми государствами, которые изначально не голосовали за ее принятие Генеральной Ассамблеей в 2007 году¹. В истекшем году Специальный докладчик приветствовал заявления в поддержку Декларации со стороны правительств Канады и Соединенных Штатов Америки; после этих заявлений их несогласие с Декларацией стало делом прошлого. Нерешенной проблемой все еще остается осуществление положений Декларации в условиях согласования усилий, предпринимаемых на национальном и международном уровнях. Специальный докладчик исполнен решимости работать совместно с государствами, учреждениями Организации Объединенных Наций, коренными народами и другими заинтересованными сторонами в целях решения этой задачи.

11. В контексте деятельности по поощрению осуществления Декларации в Соединенных Штатах Америки в июне 2011 года Специальный докладчик выступил на слушаниях сенатского комитета США по делам индейцев с сообщением, озаглавленным "Установление стандартов: внутривластное значение Декларации ООН о правах коренных народов".

¹ Резолюция 61/295 Генеральной Ассамблеи.

12. В истекшем году Специальный докладчик на текущей основе оказывал правительствам техническую и консультативную помощь в их усилиях по разработке законов и стратегий, направленных на продвижение прав коренных народов. Например, по просьбе правительства Суринама, а также коренных и племенных народов этой страны Специальный докладчик представил замечания и рекомендации по процессу разработки – с учетом соответствующих обязательств к исполнению решений Межамериканского суда по правам человека² – законодательства, призванного обеспечить права коренных и племенных народов на землю и ресурсы. Эти замечания и рекомендации были отчасти основаны на информации, собранной в ходе посещения Специальным докладчиком Суринама в марте 2011 года.

13. Также в истекшем году Специальный докладчик представил свои замечания по различным проектам законодательства, рассматриваемым в настоящее время Национальной ассамблеей Эквадора и имеющим целью согласовать системы традиционного правосудия коренных народов с национальной системой правосудия. В связи с этим в июне 2011 года Специальный докладчик принял участие в видеоконференции с членами Национальной ассамблеи Эквадора, в ходе которой он затронул конкретные вопросы, касающиеся предлагаемого законодательства, равно как высказываемые в этом отношении опасения. Кроме того, в феврале 2011 года на протяжении нескольких недель Специальный докладчик делился своими замечаниями относительно инициативы правительства Гватемалы, направленной на регулирование процедуры проведения консультаций с коренными народами.

14. К числу других видов деятельности, связанной с поощрением передовой практики, относится предоставление руководящих указаний и определение ориентиров для многочисленных программ и учреждений Организации Объединенных Наций, многонациональных организаций и других групп применительно к правам коренных народов в различных контекстах. В этой связи можно назвать следующие шаги:

- в ноябре 2010 года Специальный докладчик принимал участие в проводившемся в Женеве под эгидой УВКПЧ семинаре на тему "Земля и права человека", на котором он представил информацию и аналитические выкладки, касающиеся особых проблем в области прав человека коренных народов в связи с аспектами землевладения и землепользования;
- в январе 2011 года Специальный докладчик принимал участие в проходившем в Париже совещании рабочей группы делегаций государств – членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), на котором он представил свои замечания с призывом обратить внимание на вопросы коренных народов в процессе обновления Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий;
- в феврале 2011 года Специальный докладчик представил развернутые замечания по проекту руководящих принципов ПРООН, касающихся консультаций с коренными народами в связи с деятельностью, осуществляемой в рамках программы по смягчению воздействия изменения климата с целью сокращения выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов (СВОД);
- также в феврале 2011 года в ходе специального совещания, созванного в Вашингтоне, округ Колумбия, Специальный докладчик представил мате-

² См. A/HRC/18/35/Add.7.

риалы для целей разрабатываемой по линии Панамериканской организации здравоохранения региональной межкультурной политики в области охраны здоровья;

- в марте 2011 года Специальный докладчик выступил с основным докладом на созванном Федеральным министерством по экономическому сотрудничеству и развитию в Берлине семинаре экспертов на тему "Сотрудничество Германии в Африке и Азии в области развития";
- в разное время по протяжении истекшего года, в том числе в ходе встречи с должностными лицами Корпорации, Специальный докладчик давал руководящие указания Международной финансовой корпорации по ходу проведения обзора ее стандарта деятельности № 7, касающегося коренных народов, а также представлял письменные замечания по проектам этого стандарта деятельности;
- в апреле 2011 года Специальный докладчик выступил с основным докладом на проводимой раз в два года конференции Совета по вопросам земель аборигенов Нового Южного Уэльса в Австралии, в рамках которой данный Совет руководствовался Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов как ориентиром, определяющим основные аспекты его работы;
- в мае 2011 года Специальный докладчик выступил с основным докладом на проходившей в Женеве сессии Межправительственного комитета ВОИС по интеллектуальной собственности, генетическим ресурсам, традиционным знаниям и фольклору, который в настоящее время занимается разработкой международно-правового документа по традиционным знаниям, генетическим ресурсам и традиционным формам выражения культуры;
- Специальный докладчик на текущей основе сотрудничает с ПРООН в целях подготовки информационного справочника по правам коренных народов для сотрудников ПРООН и работников других организаций, занимающихся решением проблем коренных народов.

2. Страновые доклады

15. За истекший год Специальным докладчиком были подготовлены различные доклады по вопросам положения с правами человека коренных народов в отдельных странах (см. добавления к настоящему докладу). В этих докладах содержатся выводы и рекомендации, направленные на закрепление передовой практики, выявление проблемных областей и улучшение ситуации с соблюдением прав человека коренных народов в конкретных странах или регионах. Со времени представления своего предыдущего доклада Совету по правам человека Специальный докладчик подготовил доклады о положении народа сами в регионе Сапми Норвегии, Швеции и Финляндии (A/HRC/18/35/Add.2) и о положении народа маори в Новой Зеландии (A/HRC/18/35/Add.4). В 2011 году Специальным докладчиком будут также представлены Совету по правам человека доклады о положении коренных народов в Конго (A/HRC/18/35/Add.5) и в Новой Каледонии (Франция) (A/HRC/18/35/Add.6).

16. Во второй половине 2011 года Специальный докладчик совершит поездку в Аргентину. Им также были получены приглашения от правительств Панамы и Сальвадора посетить эти страны для оценки положения коренных народов. Пока еще не поступили ответы на просьбы Специального докладчика о посещении

Бангладеш, Камбоджи, Малайзии, Папуа-Новой Гвинеи и Соединенных Штатов Америки, однако он надеется, что они будут рассмотрены положительно.

3. Конкретные случаи предполагаемых нарушений прав человека

17. Специальный докладчик продолжал работу по выполнению мандата Совета по правам человека, предусматривающего сбор, запрашивание, получение и обмен информацией из всех соответствующих источников, включая коренные народы и правительства, о случаях предполагаемых нарушений прав человека. Специальный докладчик также продолжал свою практику представления замечаний и формулирования рекомендаций по проблемам прав человека, возникающим в связи с рассматриваемыми случаями. Резюме направленных Специальным докладчиком писем с изложением его озабоченности по поводу конкретных ситуаций и ответов, полученных от правительств, а также замечания и рекомендации Специального докладчика содержатся в его докладе по сообщениям (A/HRC/18/35/Add.1).

18. В соответствии с практикой, установившейся с момента начала действия мандата Специального докладчика, рассмотрение конкретных случаев также предполагало выезды на места для более обстоятельного изучения вопросов, поднятых в ходе обмена сообщениями с правительствами. В апреле 2011 года Специальный докладчик совершил поездку в Коста-Рику для оценки положения коренных народов, затрагиваемых проектом, предусматривающим строительство гидроэлектростанции "Дикис". По итогам этого визита Специальный докладчик представил правительству и заинтересованным сторонам из числа коренных народов свои соответствующие замечания и рекомендации (см. A/HRC/18/35/Add.8); он рассчитывает на продолжение конструктивного диалога с правительством и затрагиваемыми коренными общинами относительно сложившейся ситуации. Также в прошлом году Специальный докладчик завершил подготовку доклада о деятельности по добыче природных ресурсов и реализации других проектов, затрагивающих интересы коренных народов в Гватемале, равно как доклада, посвященного конкретному случаю рудного месторождения "Марлин" (A/HRC/18/35/Add.3). Эти доклады в значительной степени основаны на информации, собранной во время визита Специального докладчика в Гватемалу в июне 2010 года.

19. В отдельных случаях Специальный докладчик выступал с заявлениями для средств массовой информации или другими публичными заявлениями по актуальнейшим проблемам, возникающим в конкретных странах. Публичные заявления, сделанные Специальным докладчиком со времени подготовки его предыдущего доклада для Совета по правам человека, касались реакции правительства на протесты народности рапа-нуи на острове Пасхи (Чили); озабоченностей в связи с голодовкой заключенных из числа представителей коренного населения мапуче в Чили, протестующих против обвинений, выдвинутых против них на основании законодательства по борьбе с терроризмом; протестов коренных народов в Панаме против законодательства о горнодобывающей деятельности; законов и политики в отношении консультаций с коренными народами в Перу; озабоченностей по поводу законодательства, принятого штатом Аризона (Соединенные Штаты Америки), допускающего расширение полномочий полиции по задержанию предположительно незаконных иммигрантов, а также последствий введения такого законодательства для коренных народов, проживающих в регионе вдоль границы между Соединенными Штатами и Мексикой.

4. Тематические исследования

20. Специальный докладчик продолжал изучение периодически возникающих актуальных проблем, волнующих коренные народы во всем мире. Как отмечалось выше, Специальный докладчик внес вклад в проводимое Экспертным механизмом исследование по вопросу о праве коренных народов на участие в принятии решений, в том числе в ходе совещания экспертов, созванного Экспертным механизмом в марте 2011 года в Женеве. В частности, он поделился примерами передовой практики участия коренных народов в различных контекстах, опираясь на фактологические материалы, доведенные до его сведения за период работы на посту мандатария.

21. Основываясь на своих предыдущих тематических исследованиях по вопросам об обязанности государств консультироваться с коренными народами³ и ответственности корпораций за соблюдение прав коренных народов⁴, в 2011 году Специальный докладчик занимается изучением вопросов, связанных с реализацией крупномасштабных проектов по добыче и освоению природных ресурсов в пределах или вблизи территорий коренных народов. В разделе ниже приводятся обзор ответов на соответствующий вопросник и предварительная оценка.

III. Предприятия добывающей отрасли, осуществляющие деятельность в пределах или вблизи территорий коренных народов

22. Вопрос влияния деятельности предприятий добывающей отрасли на коренные народы является объектом особого и пристального внимания Специального докладчика. В целом ряде страновых⁵ и специальных⁶ докладов, а также в обзорах конкретных случаев⁷ им были рассмотрены различные ситуации, когда реализация горнодобывающих проектов, лесохозяйственных проектов, проектов по добыче нефти и природного газа и проектов строительства гидроэлектростанций негативно сказывается на жизни коренных народов. Кроме того, как отмечалось выше, в предыдущих тематических исследованиях Специального докладчика основной акцент делался на обязанности государств консультироваться с коренными народами и на ответственности компаний, т.е. на вопросах, которые неизбежно возникают в случаях, когда предприятия добывающей отрасли осуществляют или намереваются осуществлять свою деятельность в пределах или вблизи территорий коренных народов.

23. В 2003 году в своем докладе для Комиссии по правам человека предыдущий мандатарий рассмотрел вопросы, связанные с реализацией широкомасштабных или крупных проектов в области развития, вызывающих обеспокоенность по поводу долгосрочных последствий определенной практики развития, для которой характерно серьезное ущемление коллективных культурных, соци-

³ См. A/HRC/12/34.

⁴ A/HRC/15/37.

⁵ См., например, A/HRC/15/37/Add.5, пункты 41–51; A/HRC/15/27/Add.4, пункт 27; A/HRC/15/37/Add.2, пункты 41–42; A/HRC/12/34/Add.6, пункты 33–39; и A/HRC/12/34/Add.2, пункты 55–58.

⁶ См. A/HRC/15/35/Add.4; A/HRC/18/35/Add.8; и A/HRC/12/34/Add.5.

⁷ См. A/HRC/15/37/Add.1; A/HRC/12/34/Add.1.

альных, экологических и экономических прав коренных народов в условиях глобализации мировой экономики⁸.

24. С тех пор в данной области произошли многочисленные изменения. В 2007 году Генеральной Ассамблеей были проведены соответствующие обсуждения и принята Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, что способствовало повышению уровня осведомленности о последствиях деятельности, связанной с добычей полезных ископаемых, и реализации других проектов в области развития для прав человека коренных народов. Вслед за пересмотром Всемирным банком в 2005 году своей Оперативной и банковской политики в отношении коренных народов, ряд международных и финансовых учреждений разработали собственные стратегии и руководящие положения, касающиеся государственных или частных проектов, затрагивающих коренные народы⁹. Среди самых последних из этих изменений следует назвать обновление ОЭСР в мае 2011 года своих Руководящих принципов для многонациональных предприятий, призванное установить более строгие требования в области международных норм по правам человека, включая права человека коренных народов, предъявляемые к деятельности корпораций. Кроме того, Международная финансовая корпорация провела обзор своих стандартов эффективности применительно к коренным народам; Специальный докладчик внес вклад в этот процесс (см. пункт 14 выше).

25. Дальнейшему повышению уровня осведомленности о влиянии предпринимательской деятельности на права человека способствовала работа Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, приведшая к разработке рамок, касающихся "защиты, соблюдения и средств правовой защиты", и принципов их осуществления. Эти рамки и принципы, одобренные Советом по правам человека в его резолюции 17/4, обеспечивают дополнительную основу для продвижения по пути к практической реализации прав коренных народов в контексте предпринимательской деятельности.

26. Деятельность предприятий добывающей отрасли сопряжена с последствиями, которые зачастую связаны с ущемлением прав коренных народов; и свою лепту здесь вносят государственные ведомства и частные коммерческие структуры, участвующие в добыче и освоении природных ресурсов, причем как в развивающихся, так и развитых странах. Примечательно, что некоторые правительства пытаются смягчить негативные последствия от операций по добыче полезных ископаемых, однако права человека продолжают нарушаться в результате увеличения спроса на ресурсы и энергоносители. По мнению Специального докладчика, постоянно расширяющаяся деятельность предприятий добывающей отрасли является актуальным вопросом для коренных народов в глобальном масштабе. Поэтому он стремится внести свой вклад в усилия, направленные на выявление и устранение проблем, с которыми деятельность предприятий добывающей отрасли сопряжена для коренных народов.

А. Обзор ответов на вопросник Специального докладчика

27. 31 марта 2011 года Специальный докладчик разослал вопросник, имеющий целью обобщить и уяснить мнения, факторы беспокойности и рекомендации, касающиеся деятельности предприятий добывающей отрасли в пределах

⁸ E/CN.4/2003/90, пункт 69.

⁹ См. A/HRC/9/9, пункт 72.

или вблизи территорий коренных народов. Данная инициатива встретила благожелательный отклик, и на вопросник было получено большое число ответов от правительств, коренных народов, корпораций и представителей гражданского общества. Ценный вклад в проведение исследования также внесли научные эксперты и представители коренных общин, действовавшие в своем индивидуальном качестве.

28. Специальный докладчик сердечно благодарит всех участников за их обстоятельные ответы на вопросник и выражает признательность за поддержку предпринимаемых им усилий по выполнению его мандата, предписывающего изучать пути и средства преодоления существующих препятствий для полной и эффективной защиты прав коренных народов и выявлять и поощрять наилучшую практику и обмениваться ею.

29. В нижеследующих разделах рассматриваются основные аспекты, затронутые в ответах на вопросник, с особым упором на предполагаемые проблемы, порождаемые деятельностью предприятий добывающей отрасли на территориях коренных народов. Следует отметить, что Специальным докладчиком были запрошены и получены примеры передовой практики в связи с реализацией проектов по добыче природных ресурсов в пределах или вблизи территорий коренных народов. Он продолжает анализ этих примеров и рассчитывает представить дополнительные соображения, касающиеся видов передовой практики, в своих будущих замечаниях на тему "добыча природных ресурсов и коренные народы".

1. Воздействие на окружающую среду

30. Ответы на вопросник Специального докладчика, представленные государствами, коммерческими предприятиями и коренными народами, позволяют составить довольно полную картину того серьезного воздействия, которое деятельность предприятий добывающей отрасли оказывает на земли и ресурсы коренных народов. Среди основных факторов беспокойства респондентами была названа постепенная утрата коренными народами контроля над своими землями, территориями и природными ресурсами, т.е. проблема, которая, судя по всему, вытекает из явного дефицита мер по защите общинных земель коренных народов. К числу главных проблемных областей большинство представителей и организаций коренных народов также отнесли воздействие на окружающую среду. В представленных ответах приводились конкретные примеры деградации и разрушения экосистем, обусловленные деятельностью предприятий добывающей отрасли, а также связанных с этим пагубных последствий для натурального хозяйства коренных народов, напрямую зависящего от состояния этих экосистем. В ответах сообщалось, в частности, о таких общих негативных видах воздействия на окружающую среду, как загрязнение вод и земель, а также оскудение местной флоры и фауны.

31. В отношении негативного воздействия операций по добыче полезных ископаемых на водные ресурсы было отмечено, что истощение и загрязнение последних пагубно сказывается на наличии воды для питьевых целей, ведения сельского хозяйства и пастбищного скотоводства, равно как наносит ущерб традиционным рыболовным и прочим промыслам, особенно в уязвимых природных средах обитания. Например, правительство Филиппин представило описание производившихся в провинции Бенгуэт работ по добыче полезных ископаемых открытым способом, по завершении которых земли превратились в пустоши, где "в ручьях и реках больше не водится пресноводная рыба". Уместно отметить, что сообщения о негативном воздействии операций по добыче по-

лезных ископаемых на водные ресурсы не ограничиваются исключительными случаями, например, авариями на нефтепроводах. Согласно сообщениям, с пагубными последствиями сопряжены также текущие операции или инциденты, вызванные естественными причинами, включая просачивание промышленных отходов в водоресурсные системы с осадками.

32. Ряд правительств и компаний заострили внимание на том факте, что пагубные экологические последствия операций, осуществляемых предприятиями добывающей отрасли, в значительной мере могут быть обусловлены использованием устаревших практических методов, которые с точки зрения ныне действующих правовых норм и стандартов добывающей отрасли считаются неприемлемыми. Например, как указала Региональная ассоциация предприятий по добыче нефти, природного газа и биотоплива в Латинской Америке и Карибском бассейне, в масштабах Латинской Америки сохраняются серьезные экологические проблемы, обусловленные более чем 40-летней практикой нерегулируемой нефтедобычи. Аналогичным образом, правительство Эквадора сослалось на деятельность компании "Шеврон-Тексако" в бассейне реки Амазонки, заявив, что причиной ущерба, нанесенного окружающей среде, являются нерегулируемые и бесконтрольные в прошлом операции по освоению природных ресурсов.

33. Многие респонденты на вопросник также провели четкую параллель между наносимым экологическим ущербом и ухудшением здоровья представителей местных общин. По мнению ряда респондентов, на общее состояние здоровья местных жителей крайне негативно повлияло загрязнение воды и воздуха. В других сообщениях особо указывалось на увеличение масштабов распространения инфекционных заболеваний, носителями которых являются рабочие или поселенцы, прибывающие на территории коренных народов для работы на предприятиях добывающей отрасли. Респонденты также увязывают деградацию окружающей среды с утратой традиционных способов получения средств к существованию, что создает угрозу продовольственной безопасности и увеличивает вероятность усугубления проблемы недоедания.

2. Социальные и культурные последствия

34. Второй серьезной проблемой, на которую указали респонденты на вопросник, является неблагоприятное влияние, оказываемое деятельностью предприятий добывающей отрасли на социальные структуры и культуру коренных народов, особенно когда осуществление операций по добыче сопряжено с утратой земель и природных ресурсов, традиционно обеспечивающих коренным общинам средства к существованию. В таких случаях освоение недр способно поставить под угрозу выживание коренных групп как различных культурных общностей, неразрывно связанных с теми территориями, на которых они традиционно обитают.

35. По сообщениям ряда организаций коренных народов и неправительственных организаций, принудительное выселение коренных народов с их традиционных земель – будь то по причине отбирания этих земель либо деградации окружающей среды в результате осуществления проектов в области добычи природных ресурсов, – в целом крайне негативно сказывается на культуре и социальных структурах коренных народов. Одна неправительственная организация в мрачных красках обрисовала процесс такой миграции как переход от статуса "экосистемного народа" к статусу "экологических беженцев". Другой респондент в лице одной из индийских организаций гражданского общества осветил негативные последствия непрерывного переселения значительного числа

представителей племени адиваси и других племенных народов в связи с реализацией широкомасштабных проектов в области развития, прежде всего проектов возведения плотин. При этом во многих случаях принудительно переселяемым людям предоставляется крайне маленькая компенсация, если она вообще выплачивается. Как указывается в сообщении, данная проблема сопряжена с особенно негативными последствиями для женщин из числа адиваси, которые в отрыве от традиционных земельных и лесохозяйственных видов занятий заметно утрачивают свое социальное и экономическое влияние, а также вес при принятии решений.

36. Согласно респондентам, некоренная миграция на территории коренных народов и связанные с этим последствия также негативно сказываются на социальных структурах коренного населения. К числу названных респондентами соответствующих примеров относятся создание лесорубами или горными рабочими незаконных поселений, приток пришлой рабочей силы и доставка на место отраслевого персонала для работы в рамках конкретного проекта, равно как увеличение объема транспортного движения на землях коренных народов вследствие прокладки дорог и строительства в прежде изолированных районах других объектов инфраструктуры. Со своей стороны, правительство Демократической Республики Конго выразило обеспокоенность по поводу вызывающих тревогу масштабов получающей среди коренного населения распространенности алкоголизма и проституции, о которых раньше они даже не слышали. В Колумбии, согласно сообщениям, развертывание в зонах проживания коренных народов деятельности предприятий добывающей отрасли послужило толчком не только к проникновению на эти территории наркоторговцев и повстанцев, но и их милитаризации.

37. Организациями и лидерами коренных народов сообщалось о заметном ослаблении социальной сплоченности в рамках общин и о размывании – по мере наращивания объема операций по освоению недр – традиционных иерархических структур управления. Члены общины зачастую расходятся во мнениях относительно предполагаемых выгод и благ от добычи природных ресурсов, что порождает конфликты, подчас выливающиеся в открытое насилие. Как представляется, социальные конфликты чаще всего назревают и возникают в случаях непосредственной материальной заинтересованности индивидуальных лиц либо дефицита рабочих мест. В качестве факторов обеспокоенности некоторые правительства и компании также называли случаи взяточничества и коррупции со стороны лидеров коренных народов, хотя в полученных от них ответах на вопросник не проводилось детального анализа глубинных причин таких явлений.

38. В представленных коренными народами и неправительственными организациями материалах также сообщалось об эскалации насилия со стороны правительства и частных охранных структур в связи с осуществлением операций по освоению недр на территориях коренных народов, особенно против лидеров последних. Кроме того, сообщалось о массовом ущемлении прав человека в случаях, когда общины единодушно выступали против операций по добыче полезных ископаемых. В этой связи, согласно сообщениям, присутствие предприятий добывающей отрасли на территориях коренных народов также приводит к политической нестабильности, серьезным потрясениям и беспорядкам и активизации деятельности экстремистских группировок в районах проживания коренных народов.

39. Многие респонденты на вопросник обратили особое внимание на пагубные последствия, с которыми осуществление на территориях коренных народов

операций по добыче полезных ископаемых сопряжено для таких важных аспектов их культуры, как язык и система нравственных ценностей. Респонденты также отметили, что реализация проектов приводит к уничтожению объектов, имеющих для коренных народов культурную и духовную значимость, в том числе священных мест и археологических руин.

40. Различными респондентами, включая компании, была признана необходимость "иного подхода" к решению проблемы коренных общин в контексте деятельности предприятий добывающей отрасли. В этой связи можно было бы предусмотреть, например, проведение оценки конкретных социальных и культурных последствий для общин и разработку мер по смягчению таких последствий с учетом потребностей общин. Была также высказана мысль о целесообразности налаживания подготовки работников компаний и субподрядчиков по повышению осведомленности в вопросах культурных укладов с целью преодоления негативного воздействия на социальные и культурные аспекты жизни коренных общин.

3. Непроведение консультаций и крайне низкий уровень участия

41. Весьма многие коренные народы, правительства и компании отметили необходимость консультирования с затрагиваемыми коренными народами по вопросам осуществления затрагивающих их проектов в области добычи природных ресурсов и привлечения их к реализации подобных проектов. Такая необходимость расценивается – в зависимости от характера респондента – как право, закрепленное в международных нормах и внутригосударственном законодательстве, и как требование, диктуемое соображениями прагматизма; одним словом, как превентивная мера во избежание противодействия проекту и социальных конфликтов, способных привести к срыву работ по реализации проекта.

42. Респонденты из числа правительств и коммерческих предприятий привели многочисленные примеры социальных конфликтов, явившихся следствием непроведения консультаций с коренными общинами, и отметили, что урегулирование этих конфликтов неизбежно предполагало налаживание диалога с коренными народами и достижение договоренностей, касающихся, среди прочего, выплаты компенсации за причиненный экологический ущерб и распределения выгод от реализации проекта.

43. Респонденты из числа правительств и представителей частного сектора также сообщили, что к срыву нынешних консультаций с коренными народами зачастую приводит негативный опыт прошлых лет. Согласно мексиканской Национальной комиссии по развитию коренных народов, коренные общины – памятуя о горьком прошлом опыте – ныне опасаются, что добывающие компании "в любой момент могут вторгнуться на их территории". В качестве причин, по которым многие коренные общины с опаской встречают или же с хода отвергают нынешние предложения относительно реализации на их территориях проектов по освоению недр (причем еще до получения информации о потенциальных новых проектах или даже не вступая в диалог по вопросу о возможных договоренностях в этой связи), были указаны исключение их из участия в предварительном процессе, трудовые конфликты, непринятие мер по уменьшению масштабов ущерба окружающей среде, равно как невыполнение обещаний.

44. Несколько правительств представили Специальному докладчику информацию с описанием проведенных недавно на национальном уровне правовых и политических реформ, конкретно призванных регулировать обязанность государства консультироваться с коренными народами относительно деятельности предприятий добывающей отрасли. Этими реформами предусматривается раз-

работка как законов и стратегий по общим вопросам проведения консультаций, так и соответствующих положений "отраслевого" законодательства, т.е. законодательства, касающегося использования конкретных видов ресурсов, таких как полезные ископаемые, лесные массивы или водные ресурсы. Был также выявлен ряд уже существующих механизмов консультирования с коренными народами. В частности, Норвегия и Финляндия заострили внимание на действующих в их странах соответствующих национальных законах и стратегиях, диктующих необходимость консультирования с парламентами народа саами в связи с реализацией на территориях, населенных саами, горнодобывающих проектов и других планов развития.

45. Несмотря на отдельные подвижки, происходящие на внутригосударственном уровне, некоторые респонденты из числа частных предпринимательских структур выразили обеспокоенность по поводу присущего процедурам консультаций высокого уровня неопределенности. Как явствует из анализа ответов предприятий, остаются открытыми вопросы, касающиеся сферы охвата и последствий консультаций, равно как конкретных обстоятельств, обуславливающих обязанность консультироваться. Для правительств и предпринимательских структур сохраняется также неопределенность в отношении выявления общин, с которыми необходимо проводить консультации, в частности коренных общин, чьи земли не были разграничены государством, и общин, в которых проживают представители как коренных, так и некоренных народов. Правительство Перу также отметило, что при ограничении процесса консультаций общинами, населяющими непосредственно затрагиваемые районы, совершенно не учитываются интересы общин, проживающих за пределами этих зон, но, тем не менее, ощущающих на себе последствия от реализации проектов по освоению недр.

46. В материалах, представленных рядом коренных народов, говорилось о проблемах, связанных с получением достоверной информации о потенциальном воздействии намечаемых проектов в добывающей промышленности на среду обитания и повседневную жизнь коренных народов. Канадская организация "Первая нация Сакер-Крик" сообщила о трудностях, с которыми входящие в нее общины столкнулись при попытке сориентироваться в сложной информации на этапах консультаций и переговоров. Согласно представленной ею информации, коренные общины могут не располагать техническими знаниями и квалификацией, необходимыми для участия в консультациях и переговорах в качестве равноправных партнеров, что вынуждает их полагаться на оценки воздействия, проведенные добывающими компаниями, которые, по сообщениям, не всегда точно и в полной мере оценивают масштабы потенциального воздействия на коренные народы.

47. По утверждению значительного числа респондентов из числа коренных народов, добывающие компании подходят к проведению консультаций как к простой формальности, лишь бы ускорить свою деятельность на территориях коренных народов. В этой связи канадская Ассоциация племени индейцев озера Любикон указала, что оговоренная законом обязанность консультироваться с коренными народами должным образом не реализуется на практике, причем до такой степени, что в рамках проводимых компаниями якобы "добросовестных консультаций" не требуется получения согласия коренных народов либо учета их мнений. Она также сообщила, что вклад коренных народов не оказывает существенного влияния на уже намеченные правительством или промышленностью планы.

4. Отсутствие четких нормативных рамок и прочие институциональные недостатки

48. По сообщениям представителей коммерческих предприятий, слабая внутренняя нормативно-правовая база препятствует осуществлению ими своей деятельности в условиях соблюдения прав и интересов коренных народов. Некоторые компании утверждают, что такое отсутствие ясности служит главным препятствием, ограничивающим их способность проводить операции по добыче в соответствии с международными ожиданиями в отношении прав коренных народов. В свою очередь, отсутствие правовой определенности воспринимается корпоративными субъектами как одна из причин дорогостоящих конфликтов с местными коренными общинами.

49. Из ответов корпоративных субъектов можно выделить три конкретные сферы, в которых четкие нормативные рамки зачастую отсутствуют: содержание и объем прав коренных народов на их земли, территории и природные ресурсы, особенно в тех случаях, когда традиционное землевладение не было официально признано путем предоставления титулов на землю или каким-либо иным образом; процедуры консультаций с коренными народами; и схемы распределения выгод от реализации проектов. Если говорить об этих аспектах, то сообщенные компаниями примеры оптимальной практики в большей степени относятся к их добровольным практическим подходам и инициативам, нежели к соблюдению законодательных требований стран, в которых они осуществляют деятельность.

50. Как респонденты из числа коммерческих предприятий, так и коренные народы отметили, что трудности могут возникнуть даже в условиях наличия национальных правовых и политических стандартов, поскольку правительствам часто недостает политической воли для реализации этих стандартов и они предпочитают переложить ответственность на компании и коренные народы. С точки зрения бизнеса это порождает неопределенность и приводит к дополнительным издержкам, не считая необходимость получения официальных разрешений и выполнения других административных требований. Рядом респондентов из числа предпринимательских структур была отмечена необходимость заключения – до начала соответствующей деятельности – соглашений с местными коренными общинами в качестве средства предотвращения проблем в будущем.

51. Кроме того, как явствует из представленной информации, отсутствие координации и институциональной базы не позволяет государствам осуществлять надлежащий надзор за деятельностью предприятий добывающей отрасли. Респонденты, в том числе правительства, отметили, что государственные учреждения, занимающиеся вопросами коренного населения, или другие соответствующие государственные ведомства зачастую работают в условиях строгого лимитирования институциональных ресурсов и бюджетных средств, вследствие чего надзор за операциями по освоению недр осуществляется в ограниченном объеме или не осуществляется вовсе.

5. Вопрос осязаемой выгоды

52. К вопросу выгод, связанных с деятельностью по освоению недр, нельзя подходить однозначно. Различные правительства и компании усматривают очевидные выгоды для коренных народов в результате осуществления проектов по добыче полезных ископаемых, тогда как из сообщений коренных народов и организаций в целом следует, что такие выгоды являются ограниченными и не могут "компенсировать" проблем, связанных с этими проектами.

53. Несколько правительств подчеркнули ключевое значение проектов по добыче природных ресурсов для их национальной экономики, доля которых в ряде стран достигает, согласно сообщениям, 60–70% от ВВП. Правительства также указали, что проекты по освоению недр обеспечивают реальные выгоды для коренных народов и других субъектов в тех регионах, где они реализуются. В полученных ответах обращается особое внимание на тот факт, что значительная часть государственных роялти и иных доходов от деятельности по добыче полезных ископаемых распределяется в бюджет органов управления регионального или местного уровня (как указано в ответе Перу), в региональные фонды развития (например, в Амазонском регионе Эквадора), либо – в более редких случаях – идет на нужды организаций коренных народов (например, в Многонациональном Государстве Боливия). В частности, правительство Многонационального Государства Боливия обратило особое внимание на схему, сулящую выгоду коренным народам за счет выделения значительной доли поступлений от налогов на углеводороды либо непосредственно основным организациям коренного населения страны, либо в Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (Фонд развития коренных народов и крестьянских общин). В числе прямых выгод от осуществления на территориях коренных народов операций по добыче полезных ископаемых также часто называлось создание новых рабочих мест и, соответственно, расширение возможностей трудоустройства.

54. Рядом горнодобывающих компаний было отмечено, что коренные народы становятся непосредственными бенефициарами возведения основных объектов инфраструктуры, необходимой для осуществления деятельности по добыче в отдаленных районах, включая прокладку дорог, совершенствование коммуникаций, строительство линий электропередачи и обеспечение водоснабжения. Они также указали на социальные выгоды, получаемые от реализации проектов по добыче полезных ископаемых, как, например, расширение возможностей в сферах здравоохранения и образования в районах со слабым охватом такими услугами или же налаживание программ по наращиванию потенциала, отвечающих интересам организаций коренных народов и местных органов власти. В отдельных случаях такие инициативы являются частью более широкой стратегии в области социальной корпоративной ответственности, направленной на получение т.н. "социальной лицензии" на осуществление работ.

55. И все же к вопросу выгод для представителей различных культурных ориентаций в контексте развития нельзя подходить однозначно. В большинстве ответов от коренных народов и организаций подчеркиваются негативные последствия для среды их обитания, их культуры и социальной организации, которые, как утверждается, перевешивают минимальные или краткосрочные выгоды, получаемые от операций по освоению недр. В этой связи один из представителей народности пемон в Венесуэле (Боливарианской Республике) сообщил, что для общины получение выгод от деятельности предприятий добывающей отрасли не относится к числу главных приоритетов; скорее, группа стремится к "благополучию общин, не страдающих от инфекционных заболеваний и имеющих возможность жить в незагрязненной окружающей среде". Аналогичным образом, организация, представляющая традиционные органы власти народа кофан в Колумбии, пришла к заключению, что в нынешних условиях "коренным народам не остается другого выбора, кроме как попытаться извлечь хоть какой-то позитив для своих общин из бедствий, связанных с добычей нефти, полезных ископаемых и других ресурсов" на их традиционных территориях.

В. Предварительная оценка

56. Как явствует из различных мнений относительно реализации на территориях коренных народов проектов в области развития, связанных с добычей природных ресурсов и энергоносителей, высказанных коренными народами, правительствами, коммерческими предприятиями и другими соответствующими заинтересованными сторонами в их сообщениях, несмотря на растущее осознание необходимости уважения прав коренных народов как неперемennого условия осуществления таких проектов, здесь сохраняется много проблем.

57. Полученные ответы на вопросник подтверждают сложившееся у Специального докладчика по итогам различных мероприятий, проведенных им за первые три года действия его мандата, представление о том, что реализация проектов по добыче природных ресурсов и других проектов в области развития в пределах или вблизи территорий коренных народов стала одним из основных факторов беспокойства для коренных народов во всем мире, а, возможно, и наиболее распространенным источником проблем, встающих на пути полного осуществления их прав. В ответах не только организаций и представителей коренных народов, но также многих правительств и корпораций находит отражение четкое понимание всех негативных и даже катастрофических последствий, с которыми реализация на территориях коренных народов – причем без надлежащих гарантий или участия населения – безответственных либо халатных проектов сопряжена для экономических, социальных и культурных прав коренных народов.

58. О растущем осознании реального или потенциального негативного воздействия деятельности добывающих предприятий на права коренных народов также свидетельствуют увеличение числа соответствующих правовых норм и других государственных инициатив, равно как активизация деятельности отечественных судов и правозащитных учреждений, что было отмечено в ответах на вопросник Специального докладчика. Кроме того, такое растущее осознание проявляется в установлении или укреплении коммерческими предприятиями внутриотраслевых гарантий прав человека и даже в разработке ими конкретных стратегий применительно к правам коренных народов.

59. Принятие Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и глобальное одобрение ее принципов и директив, предоставление коренным народам более широких возможностей в плане защиты своих международно признанных прав человека и открытого заявления о нарушениях этих прав, а также уроки, извлеченные из прошлого, причем во многих случаях негативного опыта в контексте глубокой обеспокоенности международного сообщества по поводу воздействия деятельности коммерческих предприятий на права человека – вот те факторы, которые, безусловно, способствовали повышению степени такого осознания.

60. Однако, несмотря на такую растущую степень осознания, из ответов на вопросник Специального докладчика также явствует отсутствие минимального единого понимания, в том что касается основных последствий принятых международных стандартов либо институциональных механизмов и методологий, требуемых для обеспечения осуществления таких стандартов в полном объеме в контексте деятельности по освоению недр или в области развития, которая может затрагивать коренные народы. В связи с этим сохраняются несоответствующие или расплывчатые представления относительно объема и содержания прав коренных народов, а также степени и характера ответственности государства по

обеспечению защиты этих прав в контексте деятельности предприятий добывающей отрасли.

61. Нынешняя глобальная дискуссия по вопросу о влиянии предпринимательской деятельности на права человека подтвердила, что государство несет основную международно-правовую ответственность за уважение, защиту и осуществление прав человека. Это со всей очевидностью явствует из предложенных Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях рамок, касающихся "защиты, соблюдения и средств правовой защиты"¹⁰, которые были одобрены Советом по правам человека в качестве базовой нормативной структуры для продвижения вперед дела защиты прав человека в контексте предпринимательской деятельности (см. пункт 25 выше).

62. Хотя осознание необходимости защиты и недвусмысленная приверженность государств защите прав коренных народов отчетливо проявляются в ответах многих правительств, представленных на вопросник Специального докладчика, эти ответы, в сочетании с информацией, полученной из других источников, также отражают отсутствие оперативного консенсуса относительно объема и средств выполнения обязанностей государства применительно к реализации проектов по добыче полезных ископаемых и проектов в области развития.

63. Как отмечалось выше, в нескольких ответах, в частности полученных от корпоративных субъектов, указывалось, что правительства чаще всего склонны дистанцироваться от проведения процесса консультаций и соблюдения иных процедурных гарантий прав коренных народов в контексте деятельности по освоению недр и предпочитают выступать в качестве сугубо регулирующей инстанции. В качестве фактора беспокойства неоднократно называлось перекладывание защитной функции государства на коммерческие предприятия, особенно в случаях неадекватности либо отсутствия государственной нормативно-правовой базы, регламентирующей аспекты прав коренных народов, включая охрану земель и ресурсов, консультирование и схемы распределения выгод от реализации проектов. Отсутствие ясности или консенсуса относительно роли государства в деле защиты прав коренных народов в этом контексте усугубляется неопределенностью, проистекающей из расхождений во взглядах на объем и содержание таких прав.

64. Еще одной важной областью, характеризующейся коллизией перспективных оценок, является вопрос о балансе между издержками и выгодами от реализации проектов по освоению недр и других проектов в области развития. Несмотря на общую осведомленность о прошлых негативных последствиях горнодобывающей деятельности для коренных народов, высказываются диаметрально противоположные взгляды на объем и ценность выгод – особенно будущих – от деятельности добывающих предприятий. Как отмечалось выше, в своих ответах на вопросник многие правительства подчеркнули ключевое значение предприятий добывающей отрасли для их национальной экономики. Многие коммерческие субъекты в своих ответах разделяют мнение о том, что коренные народы могли бы оказаться в выигрыше от операций по добыче полезных ископаемых.

65. С другой стороны, судя по ответам на вопросник Специального докладчика, коренные народы крайне скептически, а во многих случаях даже с полным неверием относятся к возможности извлечения выгод от реализации на их тра-

¹⁰ A/HRC/17/31.

диционных территориях проектов по освоению недр или других проектов в области развития. В подавляющем большинстве ответов коренных народов, многие из которых подкрепляются горьким опытом осуществления конкретных проектов, непосредственно затрагивающих их территории и общины, скорее подчеркиваются общее ощущение несправедливости, игнорирование их прав и интересов со стороны государства и коммерческих предприятий, а также постоянное состояние нестабильности жизни перед лицом "фронтального наступления" добывающей отрасли. Такое восприятие позволяет предположить, что подобные операции не сулят никакой явной позитивной отдачи, тем более что они расцениваются скорее как решения, навязываемые сверху и принимаемые по тайному сговору государства и корпоративных субъектов, нежели как результат согласованных решений, к которым коренные общины косвенно причастны.

66. По мнению Специального докладчика, отсутствие минимальной общей основы для понимания ключевых проблем всеми заинтересованными сторонами является основным препятствием на пути эффективной защиты и осуществления прав коренных народов в контексте реализации проектов по освоению недр и других проектов в области развития. Отсутствие взаимопонимания между заинтересованными сторонами, включая государства, корпоративных субъектов и самих коренные народы, в сочетании с существованием многочисленных концептуальных и правовых пробелов неизбежно порождает социальный конфликт. Сравнительный опыт, включая ситуации в конкретных странах, в которые Специальному докладчику доводилось вмешиваться в рамках своего мандата, богат примерами вспыхивания и эскалации таких конфликтов с последующей радикализацией позиций. Когда социальные конфликты вспыхивают в связи с проектами по добыче или планами развития на территориях коренных народов проигравшими оказываются все.

67. Из ответов на вопросник Специального докладчика явствует необходимость изменения нынешнего состояния дел, с тем чтобы нормы в области прав коренных народов играли весомую роль в определении направленности государственных и корпоративных стратегических подходов и действий в их конкретном приложении к коренным народам. Первым шагом к такому изменению является создание единой основы для взаимопонимания между коренными народами, государственными структурами, коммерческими предприятиями и другими соответствующими субъектами. Специальный докладчик в полной мере сознает сложности, неизбежно сопряженные с любыми усилиями по согласованию различных интересов, пересекающихся в точке соприкосновения предприятий добывающей отрасли с коренными народами, а также трудности в деле преодоления нынешнего расхождения во мнениях между заинтересованными сторонами.

68. Однако Специальный докладчик совершенно убежден в необходимости продвижения по пути к достижению минимального единого понимания в отношении: содержания и объема прав коренных народов и последствий реализации этих прав в плане будущей желательности или целесообразности деятельности предприятий добывающей отрасли в пределах или вблизи территорий коренных народов; характера ответственности государств по обеспечению защиты прав коренных народов в этом контексте; реального или потенциального воздействия деятельности добывающих предприятий – как положительного, так и отрицательного; и смежных вопросов. В отсутствие хотя бы минимального уровня взаимопонимания применение норм в области прав коренных народов будет по-прежнему оспариваться, коренные народы будут по-прежнему уязвимы для серьезных нарушений их индивидуальных и коллективных прав человека, ну а деятельность добывающих предприятий, затрагивающая коренные народы, бу-

дет по-прежнему сталкиваться с трудностями в виде серьезных социальных и экономических проблем.

С. План работы

69. Действуя в рамках своего мандата, Специальный докладчик – с момента его назначения в 2008 году – активно занимался выполнением своих основных задач по мониторингу положения с правами человека коренных народов во всем мире и содействию улучшению такого положения в духе сотрудничества и восприимчивости. При этом Специальный докладчик неизменно помнил о директивном указании Совета по правам человека, а именно, делать особый упор на поощрение передовой практики и оказание технической помощи.

70. Доклады, представленные Специальным докладчиком за истекшие три года, повествуют о ситуациях в отдельных странах, в которые ему доводилось вмешиваться в целях прояснения существующих проблем, а также вынесения конкретных рекомендаций по урегулированию этих проблем на основе Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и других соответствующих международных документов. По мнению Специального докладчика, большую значимость имеют также многочисленные случаи, когда он по просьбе правительств, международных организаций и коренных народов принимал активное участие в процессе разработки новых стратегий, законодательных положений и конституционных реформ, касающихся прав коренных народов.

71. Практические результаты работы Специального докладчика напрямую зависят от готовности и способности действующих лиц вступить в принципиальный диалог, в рамках которого рекомендации и предложения Специального докладчика могут послужить основой для изыскания путей решения выявленных проблем, связанных с обеспечением защиты прав коренных народов. В ряде случаев его рекомендации были по крайней мере частично учтены при определении государственной стратегии и разработке соответствующего законодательства. Влияние результатов проводимого Специальным докладчиком тематического анализа в ключевых областях проявляется также в сравнительной практике, в частности находит отражение в ряде недавних решений национальных судов¹¹.

72. При определении плана работы на остающийся срок действия его мандата Специальный докладчик руководствуется прагматическим подходом, ориентированным на повышение практической отдачи от его деятельности в рамках тех ограничений, в которых ему приходится работать. Как показывает его опыт, накопленный за последние три года, наилучшим подходом здесь является выявление и поощрение общего понимания в отношении основного содержания прав коренных народов, а также вынесение рекомендаций относительно путей обеспечения их практической реализации.

73. Как уже отмечалось выше, в процессе деятельности Специального докладчика вопрос прав коренных народов в контексте операций по добыче природных ресурсов и реализации проектов в области развития неизменно возникал как один из основных факторов озабоченность и как одна из наиболее вероятных сфер нарушения прав человека. Представленные ответы на вопросник,

¹¹ См., например, решения 2878-2007 (21 декабря 2009 года) и T-2451120 (3 марта 2011 года) Конституционного суда Колумбии.

причем не только многочисленные, но и весьма обстоятельные, позволили Специальному докладчику четко определиться с необходимостью продолжения работы в данной области.

74. В этой связи Специальный докладчик считает, что эффективным способом продвижения вперед в деле выполнения им в предстоящие годы своего мандата станет акцентирование внимания на разработке комплекса руководящих указаний или принципов, которые обеспечат правительствам, коренным народам и корпорациям конкретные ориентиры, в том что касается защиты прав коренных народов в контексте деятельности по добыче природных ресурсов или реализации проектов в области развития. Необходимость наличия конкретных руководящих принципов была подчеркнута и в ряде ответов на вопросник Специального докладчика, в частности полученных от правительств и отдельных промышленных корпораций и ассоциаций.

75. Разработка комплекса руководящих указаний или принципов, очерчивающих объем и содержание прав коренных народов в контексте осуществления затрагивающих их территории проектов в области развития или по освоению недр, а также различного рода институциональных мер, необходимых для гарантированного осуществления этих прав в данном контексте, полностью согласуется со сделанным в мандате Специального докладчика особым упором на поощрение передовой практики и оказание технической помощи правительствам.

76. Кроме того, такая направленность действий напрямую связана с различного рода оперативными мерами, диктуемыми руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека в контексте рамок, касающихся "защиты, соблюдения и средств правовой защиты", которые были недавно одобрены Советом по правам человека в его резолюции 17/4. Руководящими принципами конкретно оговаривается, что государства – в порядке выполнения своей обязанности защищать права человека в контексте предпринимательской деятельности – должны "обеспечивать соблюдение законов, цель или последствия которых заключаются в том, чтобы требовать от предприятий соблюдения прав человека", предоставляя также "корпоративным субъектам эффективные руководящие указания" относительно методов соблюдения прав человека в рамках их деятельности¹².

77. В своих комментариях к этим принципам Специальный представитель Генерального секретаря подчеркнул, что выполнение обязанности государства в данном контексте требует внесения бóльшей ясности в некоторые области права и политики, касающиеся, в частности, регулирования доступа к земле, включая предоставление прав на землевладение или землепользование¹³. Кроме того, он отметил, что государствам необходимо обеспечить "четкие руководящие указания для коммерческих предприятий относительно соблюдения прав человека", включая методы усиления должной заботы о правах человека с учетом "конкретных проблем, с которыми могут сталкиваться коренные народы".

78. Работа в направлении практического осуществления прав коренных народов и установления институциональных гарантий, необходимых для обеспечения их действенности в контексте реализации проектов по добыче природных ресурсов или проектов в области развития, могла бы стать, по мнению Специального докладчика, полезным инструментом в руках коренных народов и правительств при определении ими более эффективных правовых рамок и страте-

¹² A/HRC/17/31, приложение, принципы 3 а)–с).

¹³ Там же, принцип 8.

гий в данной сфере, а также послужить соответствующим ориентиром для корпоративных субъектов.

79. В условиях продолжения усилий по всем направлениям деятельности, определенным в мандате Специального докладчика, его работа, направленная на обеспечение практического осуществления прав коренных народов в контексте реализации проектов по освоению недр, потребует мобилизации значительных усилий, равно как людских и материальных ресурсов. Как указывалось выше, Специальный докладчик считает крайне важным преодоление здесь разногласий во взглядах между государствами, коренными народами и корпоративными субъектами, что неизбежно влечет за собой налаживание процесса широких консультаций и диалога с участием всех заинтересованных сторон. Для содействия уяснению того, что должно пониматься под эффективностью и практической осуществимостью применительно к правам коренных народов в рамках национальной политики и в контексте деловой практики, в которых эти проекты реализуются, также потребуются проведение консультаций экспертов и конкретных тематических исследований.

80. Еще предстоят, да и, безусловно, необходимы многочисленные прения, посвященные существующим моделям добычи и связанным с ними более широким социальным и экологическим последствиям. Пока же коренные народы остаются уязвимыми для нарушений прав человека, которые подтачивают основу их самоопределения, а в ряде случаев даже ставят под угрозу само их существование в качестве самобытных народов. В этой связи Специальный докладчик полностью разделяет своего рода "принципиальный прагматизм" Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, заключающийся в "непоколебимой приверженности делу поощрения и защиты прав человека в связи с коммерческой деятельностью в сочетании с прагматическим использованием тех инструментов, которые позволяют обеспечить перемены там, где это особенно важно, т.е. в повседневной жизни людей"¹⁴.

IV. Выводы и рекомендации

81. Специальный докладчик выражает признательность государствам, коренным народам, международным организациям и органам, коммерческим предприятиям и другим субъектам гражданского общества за неизменную поддержку с их стороны в деле выполнения его мандата. В частности, он благодарит за подтверждение доверия, оказанного ему Советом по правам человека, о чем свидетельствует продление в мае 2011 года его мандата еще на трехлетний период.

82. На основе опыта, накопленного в ходе первого срока действия его мандата, Специальный докладчик квалифицирует деятельность по добыче полезных ископаемых и реализации других крупных проектов в области развития, осуществляемую в пределах или вблизи территорий коренных народов, в качестве одного из основных источников нарушения прав коренных народов по всему миру. Превалирующая модель освоения природных ресурсов на территориях коренных народов, как представляется, идет вразрез с принципом самоопределения коренных народов в политической, социальной и экономической сферах.

¹⁴ E/CN.4/2006/97, пункт 81.

83. Во многих полученных от правительств, коренных народов и организаций, коммерческих структур и других субъектов ответах на вопросник, распространенный Специальным докладчиком в 2011 году, указывается на общую осведомленность и обеспокоенность относительно имевших место в прошлом многочисленных случаев негативных последствий горнодобывающей деятельности для коренных народов, тем более в свете особой привязанности коренных народов к своим традиционным землям, территориям и природным ресурсам. Однако ответы на вопросник также со всей убедительностью свидетельствуют о существовании диаметрально противоположных взглядов, в том что касается потенциального негативного воздействия проектов по освоению недр и в области развития, осуществляемых на территориях коренных народов, и выгод от их реализации; практической применимости в данном контексте международных стандартов, утверждающих права коренных народов; и различного рода мер, требуемых для выполнения обязанностей государств, корпоративных субъектов и самих коренных народов.

84. В связи с этим – хотя существующие проблемы и предстоящие задачи являются значительными и сложными – Специальный докладчик с воодушевлением воспринимает проявляемую, на его взгляд, государствами и корпоративными субъектами растущую степень осознания и признания своей ответственности. Такое растущее осознание открывает исторические возможности для эволюции в направлении единого нормативного понимания и практической реализации прав коренных народов и связанных с ними институциональных гарантий в контексте деятельности по добыче природных ресурсов и осуществлению проектов в области развития на территориях коренных народов. Этот процесс будет способствовать не только более эффективному осуществлению стандартов, провозглашенных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и других международных документах, но также практическому оформлению и реализации рамок, касающихся "защиты, соблюдения и средств правовой защиты".

85. Как явствует из ответов, представленных на вопросник Специального докладчика, имеется ряд примеров государственной институционально-правовой базы, решений национальных судов, внутриотраслевых стратегий и экспериментальных проектов, конкретно касающихся прав коренных народов в контексте деятельности предприятий добывающей отрасли или имеющих к ним отношение. По мнению Специального докладчика, эти различные инициативы заслуживают тщательного рассмотрения и могут служить полезным ориентиром при разработке эффективных моделей обеспечения прав коренных народов при реализации затрагивающих их проектов по освоению недр.

86. Специальный докладчик считает, что его мандат прекрасно вписывается в рамки более широкой системы Организации Объединенных Наций по правам человека, способствуя обеспечению практического осуществления прав коренных народов и соответствующих институциональных гарантий в контексте деятельности по добыче природных ресурсов и реализации проектов в области развития, и подкрепляется работой Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпораций и других предприятиях. Данные усилия могут предприниматься по линии разработки конкретных руководящих указаний или принципов, направленных на оказание государствам, корпоративным субъектам и коренным народам помощи в деле выполне-

ния обязанностей, вытекающих из международных норм в области прав коренных народов. По мнению Специального докладчика, эта задача полностью согласуется с его мандатом, предписывающим изучать пути и средства преодоления существующих препятствий для полной и эффективной защиты прав коренных народов, а также выявлять и поощрять наилучшую практику и обмениваться ею¹⁵, и будет в значительной мере способствовать его выполнению.

87. Достижение подвижек в деле разработки таких руководящих принципов требует налаживания самого широкого диалога с правительствами, организациями коренных народов, корпоративными субъектами, международными организациями и другими соответствующими заинтересованными сторонами; диалога, в котором ключевым элементом является формирование консенсуса. В целях достижения прогресса на этом пути Специальный докладчик на второй срок действия его мандата определил для себя в качестве наивысшего приоритета проведение консультаций с заинтересованными сторонами, обмен передовой практикой, а также проведение конкретных экспертных исследований по вопросу о коренных народах и деятельности предприятий добывающей отрасли.

88. Намереваясь действовать в таком ключе, Специальный докладчик рассчитывает, как это происходило и в прошлом, на активную поддержку всех заинтересованных сторон. Кроме того, его работа по обеспечению практической реализации прав коренных народов может как выиграть сама от осуществления, так и внести вклад в реализацию текущих инициатив Постоянного форума по вопросам коренных народов и Экспертного механизма по правам коренных народов, с которыми Специальный докладчик в рамках своего мандата наладил тесные отношения сотрудничества.

89. С учетом вышеизложенного, при рассмотрении вопроса о будущей деятельности Специального докладчика Совет по правам человека, возможно, пожелает поручить ему конкретную задачу проведения работы, направленной на обеспечение практического осуществления прав коренных народов и соответствующих институциональных гарантий в контексте реализации проектов по добыче природных ресурсов и проектов в области развития, затрагивающих территории коренных народов, с целью представления им Совету в 2013 году комплекса конкретных руководящих указаний или принципов. Совет может далее предусмотреть необходимость оказания Специальному докладчику дополнительной поддержки в деле выполнения этой задачи.

¹⁵ Резолюция 15/14 Совета по правам человека, пункт 1 а).