



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
26 May 2011
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Экспертный механизм по правам коренных народов

Четвертая сессия

11–15 июля 2011 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

Исследование по вопросу о коренных народах

и праве на участие в процессе принятия решений

Окончательный доклад об исследовании по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений

Доклад Экспертного механизма по правам коренных народов*

Резюме

В настоящем докладе об исследовании, который дополняет доклад о ходе работы, представленный Экспертным механизмом по правам коренных народов (A/HRC/EMRIP/2010/2), особое внимание уделяется примерам оптимальной практики участия коренных народов в процессах принятия решений на различных уровнях. Настоящий доклад об исследовании следует рассматривать совместно с докладом о ходе работы.

* Представлен с опозданием.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–8	3
II. Определение оптимальной практики	9–15	4
III. Внутренние процессы принятия решений коренными народами и их институты	16–39	5
A. Процессы принятия решений коренными народами и их институты	17–22	5
B. Парламенты и организации коренных народов	23–30	7
C. Правовые системы коренных народов.....	31–35	9
D. Роль женщин из числа коренных жителей в принятии решений.....	36–39	10
IV. Участие в механизмах принятия решений, связанных как с государственными, так и негосударственными институтами, а также в процессах, затрагивающие коренные народы	40–83	11
A. Участие в выборах	40–41	11
B. Участие в парламентской деятельности.....	42–50	11
C. Прямое участие в управлении	51–63	13
D. Участие в смешанных системах управления	64–65	15
E. Свободное, предварительное и осознанное согласие.....	66–72	16
F. Участие в региональных и международных форумах и процессах	73–79	17
G. Другие примеры оптимальной практики	80–83	19
Приложение		
Рекомендация № 2 (2011) Экспертного механизма: Коренные народы и право на участие в процессе принятия решений		20

I. Введение

1. В своей резолюции 12/13 Совет по правам человека просил Экспертный механизм провести исследование по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений и представить Совету доклад о ходе работы на его пятнадцатой сессии, а окончательный доклад – на его восемнадцатой сессии.
2. Экспертный механизм представил свой доклад о ходе работы по исследованию (A/HRC/EMRIP/2010/2) на пятнадцатой сессии Совета по правам человека, приняв во внимание обсуждения, состоявшиеся в ходе третьей сессии Экспертного механизма в июле 2010 года. В этом докладе Экспертный механизм проанализировал соответствующую международно-правовую основу прав человека, внутренние процессы принятия решений коренными народами и их институты, их участие в механизмах принятия решений, связанных как с государственными, так и с негосударственными институтами, а также в процессах, затрагивающих коренные народы.
3. В своей резолюции 15/7 Совет по правам человека приветствовал успешное завершение Экспертным механизмом его доклада о ходе работы, предложил ему доработать исследование в соответствии с резолюцией 12/13 Совета и просил его привести примеры оптимальной практики на различных уровнях процесса принятия решений.
4. В настоящем окончательном докладе об исследовании по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений, который дополняет доклад о ходе работы, особое внимание уделяется примерам оптимальной практики участия коренных народов на различных уровнях принятия решений.
5. Как и в случае с первым исследованием Экспертного механизма, Механизм сформулировал свою рекомендацию (см. приложение), касающуюся соответствующего исследования, в данном случае – по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений.
6. Примеры оптимальной практики, описываемые в настоящем докладе, взяты из собственных материалов Экспертного механизма и из материалов, полученных в ответ на запрос информации, в частности от государств и во время технического рабочего совещания, состоявшегося в марте 2011 года.
7. Приводимые ниже примеры могут оказать государствам, коренным народам, международным организациям, национальным правозащитным учреждениям и другим сторонам помощь в защите и поощрении участия коренных народов в процессе принятия решений.
8. На третьей сессии Экспертного механизма многие наблюдатели изложили свои комментарии относительно обязанности государств получать свободное, предварительное и осознанное согласие коренных народов, и эти материалы были использованы в настоящем докладе, и в частности в Рекомендации № 2 (см. приложение).

II. Определение оптимальной практики

9. Во-первых, определить, что является на самом деле "оптимальной" практикой участия коренных народов в принятии решений, и, во-вторых, установить, соответствует ли какая-либо практика понятию "оптимальная", сложно, по крайней мере вследствие той дистанции, которая отделяет Экспертный механизм от контекста применения подобной практики. В-третьих, получить всеобъемлющую информацию из всех регионов также нелегко.

10. Механизмы, позволяющие коренным народам участвовать во внешних, не связанных с ними процессах принятия решений, могут вызывать проблемы по разным причинам; они могут действовать в условиях, которые коренные народы не контролируют с политической, социальной и экономической точек зрения, и, хотя эти механизмы поощряют участие коренных народов, они не обеспечивают им условия наравне с некоренными и другими народами; они не позволяют коренным народам оказывать на практике большее влияние на принимаемые решения, поскольку действуют неэффективно либо сталкиваются с ранее не предвиденными трудностями, либо отдают предпочтение участию определенных категорий коренных жителей перед другими, порождая сомнения в их способности достичь равенства между людьми.

11. По перечисленным выше причинам Экспертный механизм не в состоянии проверить, являются ли все упоминаемые в настоящем докладе виды практики лишенными противоречий или объективно оптимальными во всех отношениях. Конечно же, Экспертный механизм может, исходя из своих материалов и полученных представлений, лишь отметить, что элементы той или иной практики имеют, как представляется, позитивные аспекты.

12. Для оценки того, является ли та или иная практика оптимальной, Экспертный механизм положил в основу своих критериев положения Декларации о правах коренных народов.

13. Экспертный механизм рассматривает приводимые ниже факторы не как их окончательный перечень, а как факторы, помогающие определить, является ли та или иная практика оптимальной. Наиболее важным показателем оптимальной практики представляется то, в какой степени коренные народы участвовали в ее разработке, а также степень их согласия с нею. Другие показатели касаются того, насколько практика:

- допускает и поощряет участие коренных народов в процессе принятия решений;
- позволяет коренным народам оказывать влияние на конечные результаты затрагивающих их интересы решений;
- реализует право коренных народов на самоопределение;
- предусматривает, в надлежащих случаях, жесткие процедуры консультаций и/или процессы получения свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов.

14. Некоторые виды практики, хотя они, возможно, не применяются эффективно, рассматриваются в настоящем докладе, с тем чтобы подчеркнуть их потенциал в плане защиты и поощрения участия коренных народов в процессе принятия решений.

15. Виды оптимальной практики можно найти, в частности, в том или ином законе, политической программе, конкретном проекте и/или в одном из элементов какого-либо проекта.

III. Внутренние процессы принятия решений коренными народами и их институты

16. Рассматриваемые в настоящем докладе внутренние процессы и институты принятия решений имеют прямое отношение к коренным народам; другими словами, они функционируют в соответствии с определенной коренными народами практикой и в их интересах. Это не означает, что внутренние процессы и институты принятия решений должны быть традиционными в историческом плане; напротив, речь может идти о процессах и институтах, которые со временем эволюционируют и используют новые виды практики, иной раз под влиянием внешних факторов. В некоторых случаях процессы принятия решений коренными народами и их институты могут также возникать по итогам дискуссий и диалога или даже в результате соглашения с государством. Внутренние процессы принятия решений иногда, но не всегда, признаются государством и внутригосударственным законодательством.

A. Процессы принятия решений коренными народами и их институты

17. Значительное число институтов коренных народов имеет собственные процессы принятия решений, и часть из них описывается в докладе о ходе работы Экспертного механизма¹. Многие из этих институтов по-прежнему получают поддержку общин несмотря на то, что лишь в некоторых случаях (если вообще это имеет место) они получили признание со стороны государства. Право сохранять такие специфические процессы и институты принятия решений закреплено, в частности, в статьях 5, 20 и 34 Декларации о правах коренных народов.

18. В целом, продолжающееся функционирование внутренних процессов принятия решений коренными народами и связанных с ними институтов является позитивным фактором, поскольку оно содействует их участию в ведении государственных дел таким образом, который с философской и культурной точек зрения соответствует толкованию коренными народами концепции управления. Важно, что процессы и институты принятия решений коренными народами отражают также степень самоопределения и автономии коренных народов без какого-либо навязанного внешнего влияния, хотя государство до сих пор наделено высшей властью в соответствии с национальным законодательством, в том числе в ряде из приводимых ниже примеров.

19. Примеры принятия решений коренными народами можно найти в местной практике управления ресурсами коренных народов в их заповедных зонах и территориях². К позитивной практике относятся случаи, когда общинные и другие органы власти уважают процессы принятия решений коренными народами и их традиционные знания. Достойным примером является система "са-

¹ A/HRC/15/35, пункты 42–66.

² См. Indigenous and Community Conserved Areas, "Indigenous and Community Conserved Areas", 2009, размещено на сайте www.iccaforum.org.

си", используемая на острове Харуку (Индонезия), где на протяжении многих поколений община коренных жителей сохраняет свои институты "кеванг", чтобы продолжать вместе и сообща управлять запасами рыбы и другими важными прибрежными ресурсами³. Другой пример – традиционные правила рыболовства "каймоана" в Новой Зеландии, которые позволяют маори осуществлять определенный контроль за традиционным рыболовством в ряде районов, а также институты маори, учрежденные в соответствии с их собственными верованиями, хотя в конечном итоге они в значительной степени контролируются правительством.

20. *Комарка* Куна-Яла является одной из пяти специальных территориальных единиц в Панаме, которая обладает административной автономией в форме общин, традиционных, региональных и местных советов. *Комарка* управляется согласно традициям и обычаям индейцев куна и принимает свои собственные решения в рамках, установленных Конституцией и законодательством. Коренные жители принимают большинство решений по затрагивающим их интересы культурным, экономическим и политическим вопросам и следят за уважением своих прав. *Комарка* управляется Генеральным советом куна, который является высшим органом власти для местных советов 49 общин, возглавляемых вождями (*сайла*). Регионом руководят три главных вождя (*касикес*), избираемые Генеральным советом куна. Генеральный совет куна проводит четырехдневные заседания раз в шесть месяцев. Помимо 49 *сайла*, представляющих свои общины, участвовать в работе Совета должны представители Национальной ассамблеи, местный губернатор, четыре окружных представителя и региональные директоры всех действующих в *комарке* учреждений. Кроме того, каждая община должна иметь среди своих представителей женщину из числа коренных жителей⁴.

21. В Соединенных Штатах Америки многие американские индейцы сохраняют остатки суверенитета над их территориями, зачастую они гораздо меньше тех территорий, которые исторически находились под их контролем. На практике господствующая доктрина позволяет американским индейцам, в рамках конституционного законодательства Соединенных Штатов, принимать законы в соответствии с их собственными структурами управления и действовать в рамках их собственных правовых систем. Конституционная доктрина власти в лице пленарного состава Конгресса означает, однако, что Конгресс может принимать законы об отмене нормативных актов американских индейцев⁵.

22. В Канаде ряд коренных народов заключили соглашения с правительствами провинций и федеральным правительством в целях более широкого самостоятельного управления их территориями, например территорией племени нисгаа в Британской Колумбии⁶, и для признания в рамках проводимой Канадой

³ He Hong Mu Xiuping and Eliza Kissya with Yanes, "Indigenous knowledge and customary law in natural resource management: experiences in Yunnan, China and Haruku, Indonesia", Asia Indigenous Peoples Pact Foundation, 2010.

⁴ Международная организация труда (МОТ), *Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice: a guide to ILO Convention 169* (Geneva, ILO, 2009). Размещено на сайте www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_106474.pdf.

⁵ David Getches, Charles F. Wilkinson and Robert A. Williams, Jr., *Cases and Materials on Federal Indian Law*, 5th ed. (Thomson/West, 2005).

⁶ См. Окончательное соглашение с нисгаа, размещенное на сайте www.nisgaalisims.ca/nisga-final-agreement.

политики неотъемлемого права коренных народов на самоуправление⁷. Правительство нисгаа-лисимс обладает автономией в широком круге областей, включая образование и использование земельных и прочих ресурсов⁸. На другом побережье Канады племена нунатсиавут Ньюфаундленда образовали правительство, которое наделено автономией в области здравоохранения, образования и культуры в соответствии с Соглашением 2005 года об урегулировании земельных претензий инуитов в Лабрадоре⁹.

В. Парламенты и организации коренных народов

23. Можно привести целый ряд примеров парламентов и организаций коренных народов, которые позволяют коренным народам влиять на процесс принятия решений по вопросам, потенциально затрагивающим их интересы.

24. Парламенты саами являются представительными консультативными органами, которые были созданы в Норвегии, Швеции и Финляндии соответственно в 1989, 1992 и 1995 годах, в частности с целью поощрения консультаций с народом саами по затрагивающим их интересы вопросам. Мандат и процедуры работы парламентов варьируются по странам.

25. В Швеции парламент саами наделен особыми полномочиями в плане участия в процессе принятия решений; так, например, он принимает решения относительно распределения государственных грантов и других финансовых средств, выделяемых для саами; назначает административные советы саамских школ; руководит осуществлением проектов в области саамского языка; является управляющим органом, ответственным за оленеводство; принимает участие в социальном планировании и следит за удовлетворением потребностей саами, в том числе интересов оленеводства в плане земельных и водных ресурсов; и распространяет информацию об условиях жизни саами¹⁰.

26. В Финляндии в соответствии со статьей 9 Закона о парламенте саами 1995 года власти обязаны консультироваться с парламентом саами относительно принятия любых важных мер, которые могут непосредственно повлиять на положение саами как коренного народа¹¹.

27. В соглашении, заключенном правительством Норвегии и парламентом саами относительно процедур консультаций, признается, что саами имеют право на участие в консультациях по вопросам, которые могут непосредственно за-

⁷ См. представление правительства Канады в Экспертный механизм по правам коренных народов, июль 2010 года, см. также представление Программы по изучению законодательства и политики в отношении коренных народов Юридического колледжа "Роджерс" Аризонского университета "Виды наилучшей практики участия коренных народов в управлении Канадой" (1 марта 2011 года). С представлениями в Экспертный механизм можно ознакомиться в архиве секретариата Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

⁸ Окончательное соглашение с нисгаа (см. сноску 6).

⁹ См. Department of Labrador and Aboriginal Affairs, Newfoundland Labrador, Canada, www.laa.gov.nl.ca/laa/land_claims/index.html#1.

¹⁰ См. представление Швеции Экспертному механизму по правам коренных народов, сессия 2010 года, размещено по адресу www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm.

¹¹ См. представление Финляндии Экспертному механизму по правам коренных народов, сессия 2010 года, размещено по адресу www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm; ILO guide to ILO Convention n. 169 (см. сноску 5); и A/HRC/18/35/Add.2.

трагивать их интересы, и определяются процедуры, применяемые в отношении правительства и его министерств, ведомств и других нижестоящих государственных учреждений или органов по вопросам, которые могут затрагивать непосредственно интересы саами, включая вопросы законодательства, нормативного регулирования, специальных или индивидуальных административных решений, руководящих указаний, мер и постановлений¹².

28. На Филиппинах в соответствии с Законом о правах коренных народов 1997 года создан консультативный орган, который состоит из традиционных лидеров, старейшин и представителей женщин и молодежи различных коренных народов; он консультирует Национальную комиссию по делам коренных народов в вопросах, касающихся проблем, чаяний и интересов коренных народов. В 2003 году Комиссия приняла свод руководящих принципов относительно состава и методов работы консультативного органа, которые предусматривают создание консультативных органов на национальном, региональном и провинциальном уровнях, а также на уровне общин в случае возникновения необходимости в проведении целенаправленных консультаций. Консультативный орган, в частности, анализирует важные вопросы и проблемы коренных народов, готовит соответствующие материалы и формулирует для Комиссии рекомендации относительно проводимой политики¹³.

29. В Новой Каледонии Конгресс обязан по законодательству консультироваться с местным Сенатом, в состав которого входят представители канаков от каждого района Новой Каледонии, при рассмотрении любых законов или политики, затрагивающих самобытность канаков. Если Сенат не согласен с каким-либо законом или политическим документом, то Конгресс должен пересмотреть свое решение, и только тогда оно вступает в силу¹⁴. Хотя такая практика оставляет верховную власть за Конгрессом Новой Каледонии в вопросах, которые имеют для канаков основополагающее значение, она обеспечивает канакским представителям возможность участвовать в обсуждениях в Конгрессе.

30. Одним из наглядных примеров регионального сотрудничества между коренными народами является Приполярная конференция инуитов. Раз в четыре года Конференция проводит сессии, на которых рассматриваются такие вопросы, как использование природных ресурсов и изменение климата. В саммите лидеров ассоциированных инуитов принимают участие руководители региональных и национальных правительств¹⁵.

¹² См. представление Норвегии в Экспертный механизм по правам коренных народов, сессия 2010 года, размещено на сайте www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm.

¹³ ILO guide to ILO Convention n. 169 (см. сноску 4).

¹⁴ См. представление Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов в Экспертный механизм по правам коренных народов "Некоторые примеры оптимальной практики участия коренных народов в процессе принятия решений: политическое участие, порядок консультаций и участие в осуществлении проектов развития" (11 марта 2011 года).

¹⁵ Представление Сары Олсвиг на техническом рабочем совещании по оптимальной практике, связанной с коренными народами, и праву на участие в процессе принятия решений Экспертного механизма по правам коренных народов (9–10 марта 2011 года).

С. Правовые системы коренных народов

31. В статьях 5, 27, 34 и 40 Декларации о правах коренных народов закрепляется право коренных народов сохранять и укреплять их собственные правовые системы. Кроме того, в статьях 8 и 9 принятой Международной организацией труда (МОТ) Конвенции (№ 169) 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, это право получило дальнейшее развитие. Правовые системы коренных народов, включая законодательные, судебные и процедурные институты, могут гармонично сочетаться с общинами коренных народов и расширять их возможности в плане внешнего влияния на процесс принятия решений.

32. Хотя в Бангладеш сложилась унитарная система правления, правовая и административная система в Читтагонгском горном районе является специфичной и отличается от аналогичных систем в других частях страны. Система правосудия, характерная для многих общин коренных народов, продолжает неофициально действовать, разрешая обычные споры как по гражданским, так и мелким уголовным делам. Традиционные институты отправления правосудия, а именно три окружных руководителя, главы районов (моуза) и деревень (кабарис), дополняют государственные институты отправления правосудия, которые признают их юрисдикцию по вопросам, касающимся основанного на обычаях семейного законодательства и ряда прав, связанных с земельными и природными ресурсами¹⁶.

33. После неоднократных призывов со стороны лидеров и институтов коренных народов стала оказываться поддержка правовым системам коренных народов в Сабахе (Малайзия), с тем чтобы они сохраняли свою автономию. Финансовая помощь, оказываемая федеральным правительством для улучшения репутации народных судов в Сабахе, которые игнорировались на протяжении десятилетий, является одним из примеров того, как такая помощь может быть использована, в частности в целях строительства зданий для новых народных судов и учебного центра для их сотрудников, где знания о правовых системах коренных народов могут быть переданы более молодым лидерам¹⁷.

34. Правовые системы коренных народов в камбоджийских провинциях Ратанакири и Мондулкири представляют собой один из видов оптимальной практики, хотя они и не получили официального признания со стороны государства. Эти системы, как правило, соответствуют ценностям коренных народов, в том числе относительно участия в разбирательстве всех лиц и семей, затронутых каким-либо предполагаемым преступлением. Некоторые деревенские жители пояснили, что они высоко ценят традиционные правовые системы, ибо в их работе участвуют многие члены общины, а их решения отражают мнение большинства. Кроме того, в некоторых общинах деревенские старосты, несущие ответственность, в частности за поддержание мира в общине, избираются консен-

¹⁶ Raja Devasish Roy, Sara Hossain, Dr. Meghna Guhathakurta, "Access to Justice for Indigenous Peoples in Bangladesh", United Nations Development Programme (UNDP, Bangkok, 2007). Размещено на сайте: <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/CaseStudy-02-Bangladesh.pdf>.

¹⁷ Jens Dahl, Genevieve Rose, "Development and Customary Law", *Indigenous Affairs*, International Work Group for Indigenous Affairs, 2010. размещено на сайте: http://issuu.com/iwgia/docs/ia_1_2_2010.

сусом на основе определенных критериев, в том числе с учетом того, в какой степени староста будет действовать в коллективных интересах¹⁸.

35. В Конституции Мексики признается право коренных народов на самоопределение, в частности применительно к выборам и использованию их собственных форм правления (статья 2). По аналогии в Конституции штата Оахака (статьи 16 и 25) признается право коренных народов избирать и назначать свои органы власти и представителей в муниципалитетах в соответствии с их правовой и политической системой.

D. Роль женщин из числа коренных жителей в принятии решений

36. В соответствии с нормами права прав человека и Декларацией о правах коренных народов женщины должны в равной степени пользоваться правом коренных народов на участие как во внутренних, так и во внешних процессах принятия решений и институтах.

37. Во многих общинах коренных народов женщины по-прежнему играют важную роль в принятии решений, в том числе в рамках культурных и церемониальных мероприятий, характеризующихся взаимодействием, обучением и передачей знаний между поколениями. Благодаря этим процессам женщины имеют возможность добиваться уважения своих собственных прав и прав других граждан. Кроме того, женщины ежедневно принимают важные решения в отношении сельскохозяйственной деятельности, выбора зерновых культур и ежедневного снабжения своей семьи продовольствием, внося таким образом вклад в обеспечение благоприятных условий жизни семей и общин.

38. Женщины коренной народности нага на северо-востоке Индии, где общины коренных жителей по-прежнему живут в условиях конфликта, играют важную роль как миротворцы. Решения, которые женщины нага принимают в напряженных ситуациях, помогают, по признанию многих, решать конфликты и сохранять мир¹⁹.

39. Экспертный механизм получил информацию о Нупи-Кейтеле – традиционной рыночной гильдии женщин из числа коренных жителей в Манипуре (Индия), которая может служить примером участия женщин в принятии решений на уровне штата, хотя и не в рамках официально утвержденных процессов, а в рамках мирного протеста и агитации, направленного на учет мнений женщин из числа коренных жителей²⁰. Гильдия Нупи-Кейтель успешно боролась за участие в процедуре рассмотрения административными органами вопроса о строительстве супермаркета близ рынков "Нупи-Кейтель". Как следствие, в соответствии с требованиями женщин "Нупи-Кейтель" было построено новое здание рынка.

¹⁸ Maria Backstrom, Jeremy Ironside, Gordon Paterson, Jonathan Padwe, Ian G. Baird, "Indigenous Traditional Legal Systems and Conflict Resolution in Ratanakiri and Monduliri Provinces, Cambodia" (UNDP, Bangkok, 2007).

¹⁹ Представление Пакта коренных народов Азии в Экспертный механизм "Оптимальная практика участия коренных народов в принятии решений" (март 2011 года).

²⁰ Представление Центра по организации исследований и просвещению в Экспертный механизм "Права человека и коренные народы" (1 марта 2011 года).

IV. Участие в механизмах принятия решений, связанных как с государственными, так и негосударственными институтами, а также в процессах, затрагивающих коренные народы

A. Участие в выборах

40. Принятая в Австралии Программа поощрения участия коренных народов в выборах направлена на обеспечение коренным народам возможности пользоваться их правом голоса, на повышение уровня их информированности о демократических и избирательных процессах, а также на наращивание их активности²¹.

41. Во многих странах коренные народы решают активно участвовать в основных избирательных процессах, выдвигая, в частности, своих кандидатов и образуя свои политические партии²².

B. Участие в парламентской деятельности

42. Согласно информации, полученной во время бесед с парламентариями из числа коренных жителей, важное значение имеют ссылки на международные нормы о правах коренных народов, а также информирование и ознакомление представляющих большинство законодателей и членов парламента с проблематикой коренных народов²³.

43. Механизмы, гарантирующие представительство коренных народов в парламентах государств, могут предоставить им важную возможность для участия в процессе принятия решений по целому кругу вопросов и для оказания на него влияния. Так, например, в Новой Зеландии маори имеют с 1867 года гарантированное представительство в парламенте. Любой человек, являющийся по происхождению маори, может быть включен либо в список кандидатов от маори, либо в общий список кандидатов на выборах. С 1996 года количество депутатов маори в Палате представителей варьируется в зависимости от того, какую долю составляют зарегистрированные в списке кандидатов маори от общего числа кандидатов. В настоящее время членами Палаты представителей являются семь маори. В Палате представителей есть также Комитет по вопросам представительства маори, в который Палата может передать на рассмотрение любой вопрос, затрагивающий их интересы²⁴. Аналогичным образом в Бурунди батва

²¹ Представление Олеха Процюка на техническом рабочем совещании по оптимальной практике, связанной с коренными народами, и праву на участие в принятии решений Экспертного механизма по правам коренных народов (9–10 марта 2011 года).

²² Там же.

²³ Elizabeth Powley, "Diversity in Parliament: listening to the voices of minorities and indigenous peoples", Inter-Parliamentary Union and UNDP (2010). Размещено на сайте: www.ipu.org/splz-e/chiapas10/interview.pdf.

²⁴ См. представление Новой Зеландии в Экспертный механизм по правам коренных народов, сессия 2010 года, размещено на сайте www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm.

имеют постоянные места в обеих палатах Национального собрания, и им гарантировано представительство в Национальной земельной комиссии²⁵.

44. В Ханты-Мансийском автономном округе Российской Федерации Ассамблея представителей коренных малочисленных народов входит в структуру окружной Думы (парламента). В этом округе законодательством определена квота представительства коренных народов²⁶. Еще одно позитивное решение на провинциальном уровне – дополнительная гарантия прямого представительства ненцев в соответствующем автономном округе²⁷.

45. Предусматривающие пропорциональное представительство избирательные системы могут содействовать избранию представителей коренных народов в государственные парламенты, как это имеет место, например, во временной Конституции Непала²⁸. Однако может также потребоваться принять меры для обеспечения того, чтобы избрание представителей коренных народов повышало степень их влияния на принятие решений.

46. Гренландское отделение Приполярной конференции инуитов, в котором представлены коренные народы Гренландии, тесно сотрудничает с правительством Гренландии в создании механизмов учета мнений и консультаций в отношении проектов освоения месторождений нефти и газа, проектов горнодобывающего сектора и других крупнейших промышленных проектов в Гренландии. Более того, хотя любой гренландец, т.е. не только инуит, может принять участие в выборах парламента, большинство в парламенте Гренландии составляют де-факто инуиты²⁹.

47. В Дании два места в парламенте зарезервированы за членами парламента Гренландии, и, хотя в настоящее время на эти места могут быть избраны любые представители парламента Гренландии, до сих пор их занимали только инуиты³⁰.

48. Возможности коренных народов влиять на принятие решений парламента расширяются, когда парламенты создают такие внутренние органы для рассмотрения вопросов, имеющих прямое отношение к коренным народам, как комиссии по делам коренных народов в Национальном конгрессе Мексики, которые могут влиять на процесс разработки законов³¹.

49. В Южной Африке Закон об основах традиционного руководства и управления 2003 года предусматривает, что любой парламентский законопроект, касающийся обычного права или обычаев традиционных общин, должен перед тем, как он будет принят Палатой парламента, в которой он находится на рас-

²⁵ Положение Конституции Бурунди, упоминаемое Координационным комитетом коренных народов Африки; см. на сайте www.ipacc.org.za/eng/default.asp. См. также Minority Rights Group International, Burundi, на сайте www.minorityrights.org/?lid=4703&tmpl=printpage.

²⁶ A/HRC/15/37/Add.5. См. также Kathrin Wessendorf, *An Indigenous Parliament? Realities and Perspectives in Russia and the Circumpolar North* (International Work Group of Indigenous Affairs, April 2005).

²⁷ Там же.

²⁸ A/HRC/12/34/Add.3.

²⁹ Представление Олсвиг (см. сноску 15).

³⁰ Там же.

³¹ Представление Процюка (см. сноску 21).

смотрении, быть препровожден секретарем парламента в Национальный совет племенных вождей для их комментариев³².

50. В Колумбии Конституция отводит места в парламенте для представителей коренных народов, которых напрямую избирают их общины: два места (из 102) в верхней палате – Сенате, и одно место (из 166) в нижней палате – Палате представителей³³.

С. Прямое участие в управлении

51. Прямое участие коренных народов в осуществлении международных договоров, направленных на защиту и поощрение их прав, должно приветствоваться. В 2007 году Непал ратифицировал принятую МОТ Конвенцию № 169 и создал правительственную целевую группу высокого уровня для анализа осуществляемых правительством программ и политики, а также для подготовки всеобъемлющего плана действий по осуществлению Конвенции. В эту целевую группу вошли представители 15 соответствующих министерств, а также представители коренных народов Национального фонда за развитие коренных народов и Непальской федерации коренных народов³⁴.

52. В Аргентине создан Совет по поощрению участия коренных народов, которому поручено обеспечить их участие в приведении национального законодательства в соответствие с положениями принятой Конвенции МОТ № 169³⁵. Этот Совет учредил координационное бюро представителей на региональном уровне и координационную группу, которая ведет Национальный реестр общин коренных народов, выявляет проблемы и определяет приоритеты их решения, а также разрабатывает программу работы Национального института по делам коренных народов на среднесрочный и долгосрочный периоды³⁶.

53. В Кении в рамках общенациональных консультаций по Конституции проходили специальные совещания представителей коренных народов, благодаря чему в принятой в 2010 году Конституции были официально признаны земельные права охотников-собирателей³⁷.

54. В Южной Африке Национальный консультативный совет хой-сан уделяет основное внимание тому, чтобы "побудить правительство рассмотреть вопрос о признании традиционных структур и автономии коренных народов"³⁸.

55. Позитивным примером на уровне местных правительств в Новой Зеландии является Региональный совет залива Пленти, который разрешает маори ре-

³² Там же.

³³ Представление Кэтрин Иорнс на техническом рабочем совещании по оптимальной практике, связанной с коренными народами, и праву на участие в принятии решений Экспертного механизма по правам коренных народов (9–10 марта 2011 года).

³⁴ ILO, Guide to ILO Convention 169 (см. сноску 4).

³⁵ Там же.

³⁶ Там же.

³⁷ Samburu Women for Education and Environment Development Organization, as reported in "Kenya's New Constitution Benefits Indigenous Peoples", Cultural Survival, 8 December 2010, размещено на сайте www.culturalsurvival.org/news/kenya/kenyas-new-constitution-benefits-indigenous-peoples.

³⁸ ILO and the African Commission on Human and Peoples' Rights, "South Africa: Constitutional, Legislative and Administrative Provisions concerning Indigenous Peoples", 2009, размещено на сайте www.chr.up.ac.za/chr_old/indigenous/country_reports/Country_reports_SouthAfrica.pdf.

гистрироваться по отдельному избирательному списку, причем количество членов Совета определяется в зависимости от количества лиц, зарегистрировавшихся в нем³⁹.

56. В 2010 году в Демократической Республике Конго принят Закон о поощрении и защите прав коренных народов. Специальный докладчик отмечает, что по общему мнению этот Закон был разработан с участием заинтересованных сторон, что нашло выражение в консультациях с самими коренными народами, конголезскими и международными неправительственными организациями, учреждениями Организации Объединенных Наций и соответствующими государственными институтами Конго⁴⁰. В соответствии с этим Законом консультации с коренными народами, как правило, проводятся, если "рассматриваются, разрабатываются или осуществляются какие-либо законодательные, административные либо программные меры, которые могут повлиять на коренные народы", и такие консультации обязательны в связи с мерами, которые затрагивают земли или ресурсы коренных народов либо предусматривают создание заповедников, влияющих на их жизненный уклад. Консультации должны проводиться добросовестно в целях получения свободного, предварительного и осознанного согласия соответствующих коренных народов⁴¹.

57. Другим наглядным примером стало создание в рамках проводимых в Таиланде национальных реформ Совета по делам коренных народов непосредственно при Комитете по национальным реформам. Образование независимого местного совета по делам коренных жителей в районах компактного проживания племени каренов содействовало участию представителей этого района в учреждении специального окружного управления, которое позже превратилось в орган, выражающий мнения коренных жителей по вопросам развития округа⁴².

58. В Австралии недавно создан Национальный конгресс коренных народов для учета мнений аборигенов и жителей островов Торресова пролива на национальном уровне⁴³. Конгресс призван играть важную роль в качестве механизма, который обеспечивает участие аборигенов в работе официальных структур государственного управления в целях признания прав аборигенов и жителей островов Торресова пролива.

59. Майя-киче из департамента Тотоникапан участвуют в процессе принятия решений через посредство Муниципального совета, который состоит из 48 представителей: по одному представителю от каждого из 48 муниципиев Тотоникапана, избираемых в соответствии с традицией майя. Совет обсуждает вопросы, касающиеся управления департаментов в областях образования, культуры, охраны окружающей среды и судопроизводства⁴⁴.

60. В Гватемале Академия языков майя является автономным государственным учреждением, которое поощряет использование языков майя в стране.

³⁹ См. также A/HRC/18/35/Add.4.

⁴⁰ Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов "Некоторые примеры оптимальной практики" (см. сноску 14).

⁴¹ Там же.

⁴² Представление Сурапорна Суриямонтона (Сеть коренных народов в Таиланде) в Экспертный механизм по правам коренных народов.

⁴³ Сайт Национального конгресса первых народов Австралии размещен по адресу: http://natiotu.customers.ilisys.com.au/wp-content/uploads/2010/11/fact_sheet-what_is_the_congress.pdf.

⁴⁴ Представление правительства Гватемалы в Экспертный механизм (март 2011 года).

В Академию входят по одному представителю от каждой из 22 языковых групп, и она играет ключевую роль в осуществлении Закона о национальных языках и в разработке единой нормативной основы для письменного языка майя⁴⁵.

61. В Гватемальскую ассоциацию мэров и должностных лиц из числа коренных жителей входят муниципальные мэры из числа коренных жителей, избранные в соответствии с традициями коренных народов и Соглашением о самобытности и правах коренных народов. Ассоциация привлекает внимание местных органов власти к интересам коренных народов⁴⁶.

62. Принятый в Соединенных Штатах в 1965 году Закон об избирательных правах направлен на учет мнений американских индейцев в законах, разрабатываемых на уровне страны, штатов и на местах, а также на содействие участию коренных американцев в процессе принятия решений, особенно на местном уровне⁴⁷.

63. Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов полагает, что в Перу положения законопроекта о консультациях можно признать позитивными, и в этой связи отмечает поддержку законопроекта со стороны национальных организаций коренных народов. В законопроекте говорится, что в соответствии с Декларацией о правах коренных народов целью консультаций является получение согласия, а также что получение согласия является практическим решением в случаях, когда соглашение не достигнуто; т.е. окончательное решение принимает государство, но оно должно обосновать это решение и обеспечить уважение прав человека затрагиваемых общин коренных народов, причем такое решение может быть обжаловано в судебном порядке⁴⁸. Однако процесс принятия законопроекта, по всей видимости, застопорился.

D. Участие в смешанных системах управления

64. В Новой Зеландии некоторые иви (племена) заключили соглашения с правительством о совместном управлении природными ресурсами, например озерами; это свидетельствует о том, что коренные народы могут непосредственно участвовать в процессе принятия решений, заключив партнерские соглашения с государственными учреждениями⁴⁹. По аналогии, в Соединенных Штатах Федеральное правительство возложило ответственность за рациональное использование и лов гренландских китов на Аляске на соответствующие местные общины китобойцев через посредство общинных представителей в Китобойной комиссии эскимосов Аляски, которая действует в интересах защиты китобойного промысла коренных народов и их культуры в соответствии с правилами Международной китобойной комиссии⁵⁰. В Канаде основным предметом Соглашения об удовлетворении земельных претензий в провинции Нунавут 1993 года является создание советов по совместному управлению земельными и иными ресурсами, которые гарантируют широкое вовлечение и участие инуи-

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов "Некоторые примеры оптимальной практики" (сноска 14).

⁴⁸ Там же..

⁴⁹ См., например, сайт Министерства охраны окружающей среды правительства Новой Зеландии www.mfe.govt.nz/publications/rma/nps-settlements-june09/html/page3.html.

⁵⁰ См. представление Иорнс на техническом рабочем совещании по оптимальной практике (см. сноску 33).

тов в принятии решений, касающихся сохранения и будущего освоения земель в местах проживания инуитов в провинции Нунавут⁵¹.

65. В Читтагонгском горном районе Бангладеш институты коренных народов и избираемые на районном и региональном уровнях советы делят административную ответственность с центральным правительством, взаимодействуя с его окружными и районными представителями.

Е. Свободное, предварительное и осознанное согласие

66. Хотя концепция свободного, предварительного и осознанного согласия является на международном уровне сравнительно новой, она представляет собой один из важнейших принципов, который, по мнению коренных народов, в состоянии обеспечить защиту их права на участие. Эффективное соблюдение этого принципа может принимать форму конкретных законов и политических актов. Среди упомянутых выше примеров можно отметить принятие в Демократической Республике Конго законодательства, которое предусматривает проведение консультаций в целях получения свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов.

67. В 2005 году вторая по величине газодобывающая компания Российской Федерации "Новатэк", действующая в Ямало-Ненецком автономном округе, разработала программу социально-экономического развития совместно с затрагиваемым ее деятельностью ненецким населением и в его интересах, проведя встречи с членами и лидерами общины. В ноябре 2008 года было подписано соглашение с местной ненецкой организацией, в котором был определен характер сотрудничества между компанией и коренными народами. Компания оказывает поддержку в развитии инфраструктуры и позволяет коренным народам сохранить их традиционный жизненный и экономический уклад, а также предоставляет им возможности для трудоустройства в сфере добычи нефти и газа⁵².

68. В Боливии (Многонациональном Государстве) в 2010 году Министерство нефти, газа и энергетики координировало процесс консультаций по предложенному проекту разведки месторождений нефти и газа на расположенных в департаменте Санта-Крус провинциях Чарагуа-Норте и Исосо, где проживает коренное население. В конечном итоге этот процесс привел к подписанию соглашения между правительством и Ассамблеей народов гуарани провинций Чарагуа-Норте и Исосо, в котором документально было закреплено предварительное согласие населения с предложением компании "Луспетрол" из Аргентины о разведке месторождений. Процесс консультаций завершился позитивно во многом благодаря готовности Министерства газа, нефти и энергетики уважать традиционные институты и системы индейцев гуарани. Важно, что этот процесс был инициирован самими общинами коренного населения и обеспечил получение их свободного, предварительного и осознанного согласия⁵³.

⁵¹ Там же.

⁵² A/HRC/EMRIP/2009/5.

⁵³ См. Oxfam, "Case study: Bolivian Government Consultation with the Guaraní Indigenous Peoples of Charagua Norte and Isoso: proposed hydrocarbons exploration project in San Isidro Block Santa Cruz, Bolivia", 15 November 2010, размещено на сайте www.oxfamamerica.org/publications/bolivian-government-consultation-with-guarani-indigenous-peoples.

69. В Малайзии, хотя и возникают проблемы в связи с практической реализацией, такие национальные законы, как Закон о лесах и парках штата Саба, содержат положения об обязательном проведении консультаций с коренными народами перед созданием лесных заповедников и охранных зон. Эти положения служат основой, на которой коренные народы могут требовать от правительства добиться их согласия перед осуществлением каких-либо строительных работ⁵⁴.

70. В Австралии в соответствии со статьей 23АА Закона о земельных правах аборигенов (северных территориях) 1976 года советы по землям аборигенов должны "уделять приоритетное внимание защите интересов традиционных собственников земель аборигенов, относящихся к компетенции Совета, и других лиц, заинтересованных в этих землях аборигенов", а также "поощрять эффективные консультации с традиционными собственниками земель аборигенов, относящихся к компетенции Совета, и с другими заинтересованными в этих землях аборигенами". В соответствии со статьей 45 согласие на проведение горных работ на землях аборигенов не может быть дано до достижения соглашения между Советом по землям аборигенов и предполагаемым разработчиком.

71. Канадские суды признают обязанность договариваться и консультироваться с коренными народами в отношении деятельности, которая может затрагивать их интересы, в том числе в отношении освоения лесных районов⁵⁵. Кроме того, в ходе консультаций коренные народы должны быть в полной мере проинформированы с тем, чтобы они надлежащим образом понимали, что им предлагается.

72. Канадские суды также констатируют, что действия, нарушающие права аборигенов и договорные права, должны быть обоснованы, для чего правительству следует проводить консультации с соответствующими коренными народами.

Е. Участие в региональных и международных форумах и процессах

73. Руководящие принципы по вопросам коренных народов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития являются наглядным примером учета и интеграции вопросов коренных народов в системе Организации Объединенных Наций, в том числе в оперативных мероприятиях и программах на национальном уровне. В Руководящих принципах, разработанных совместно с Постоянным форумом по вопросам коренных народов, определяется общая нормативная политика и оперативные рамки осуществления подхода, основанного на правах человека и учитывающего культурные особенности, к развитию в интересах коренных народов и с их участием. Принципы содержат также перечень материалов об оптимальной практике и уроках, извлеченных из опыта разработки программ по вопросам коренных народов⁵⁶.

74. В качестве одного из примеров оптимальной практики были названы ежегодные подготовительные совещания стран Азиатского региона, на которых разрабатываются стратегии и планы действий в связи с различными механизмами и процедурами Организации Объединенных Наций, а также других соот-

⁵⁴ Представление Пакта коренных народов Азии в Экспертный механизм (см. сноску 19).

⁵⁵ См. *Haida Nation v British Columbia* (2004), SCC 73 и *Taku River Tlingit First Nation v British Columbia (Project Assessment Director)* (2004), SCC 74. См. также представление правительства Канады в Экспертный механизм (июль 2010 года).

⁵⁶ Размещено на сайте www.undg.org/index.cfm?P=270.

ветствующих международных органов и учреждений, и которые организуются Пактом коренных народов Азии при активном участии самоизбираемых представителей коренных народов, экспертов по вопросам коренных народов и представителей учреждений Организации Объединенных Наций. Упоминаются также совещания Азиатской группы во время сессий Постоянного форума по вопросам коренных народов и Экспертного механизма в целях формулирования совместных заявлений и рекомендаций, а также планирования мероприятий, направленных на информационно-разъяснительную работу, сетевое взаимодействие и оказание поддержки⁵⁷.

75. Еще одним примером оптимальной практики участия коренных народов на международном уровне является роль, которую сыграло Международное объединение коренных народов во время переговоров и принятия Декларации о правах коренных народов.

76. Консультативный совет Андского сообщества (Боливия (Многонациональное Государство), Перу и Эквадор) является консультативным органом, который формулирует рекомендации по политическим, культурным, социальным и экономическим аспектам субрегиональной интеграции, затрагивающей интересы коренных народов. В состав этого органа входят по одному представителю коренных народов от каждого государства, которые избираются из числа высших руководителей национальных организаций коренных народов в соответствии с процедурами, определенными на национальном уровне⁵⁸.

77. В Бангладеш и Индии примером оптимальной практики являются усилия, которые прилагает региональное отделение МОТ для привлечения представителей коренных народов к консультациям и осуществлению его деятельности. В Бангладеш МОТ поддержало меры по объединению усилий представителей парламентариев из числа коренных жителей и народов для подготовки рекомендаций и предложений об их конституционном признании, которое было затем вынесено на рассмотрение Комитета по конституционной реформе⁵⁹.

78. Шесть организаций коренных народов принимают на официальной и постоянной основе участие в работе объединяющего восемь государств Арктического совета, хотя они и не имеют тех же прав, что и государства⁶⁰.

79. Программа сотрудничества Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах проводит консультации с коренными народами по основным положениям Программы для получения свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов и других зависящих от лесных ресурсов общин⁶¹, хотя Специальный докладчик и предлагает, каким образом можно улучшить проекты основных положений (например, в своем письме от 28 февраля 2011 года на имя Старшего советника по вопросам политики Программы развития Организации Объединенных Наций).

⁵⁷ См. представление Пакта коренных народов Азии (см. сноску 19).

⁵⁸ ILO, Guide to ILO Convention 169 (см. сноску 4).

⁵⁹ Пакт коренных народов Азии (см. сноску 19).

⁶⁰ Представление Олсвиг (см. сноску 15).

⁶¹ Например, в Аруше 27–30 января 2011 года

G. Другие примеры оптимальной практики

80. Большинство национальных правозащитных учреждений, учрежденных на основе Парижских принципов, наделены мандатом консультировать правительство при разработке соответствующих законов и процедур. Будучи независимыми, они играют важную роль в объединении усилий представителей правительства и коренных народов, поощряя тем самым участие коренных народов в обсуждениях и принятии решений по затрагивающим их интересы вопросам, подчеркивая при этом, что обеспечивать участие представителей коренных народов в принятии решений должны все заинтересованные стороны.

81. Комиссия по правам человека Малайзии использует основанные на сотрудничестве и учете интересов подходы при разработке решений, направленных на улучшение положения коренных народов и на признание их земельных прав посредством проведения общенационального исследования земельных прав коренных народов. Методы такого исследования будут включать запрос мнений общественности, а также проведение консультаций и публичных слушаний, в которых коренные народы будут одними из ключевых участников. Это исследование, предусматривающее также картографирование общинных земель, обеспечит участие коренных народов и их организаций в получении данных, необходимых для составления карт Географической информационной системы, на которых будут отражены земельные претензии коренных народов⁶².

82. В Индонезии Союз коренных народов архипелага (Aliansi Masyarakat Nusantara) – национальная сеть коренных народов – подписал меморандум о взаимопонимании с национальным правозащитным учреждением в целях рассмотрения сообщений о нарушениях прав человека и содействия осуществлению Декларации о правах коренных народов. Аналогичные примеры осуществления Декларации среди коренных народов, стимулирующие их участие в принятии решений, можно обнаружить в деятельности сети национальных правозащитных учреждений Азиатско-Тихоокеанского региона.

83. Научные учреждения и учреждения Организации Объединенных Наций поощряют соблюдение принципов недискриминации, участия, отчетности и расширения возможностей, которые позволяют обеспечить более активное участие в процессе управления находящихся в неблагоприятном положении и уязвимых групп. Так, в публикации Азиатско-Тихоокеанского регионального центра Программы развития Организации Объединенных Наций "Towards Inclusive Governance: Promoting the Participation of Disadvantaged Groups in Asia-Pacific" ("К инклюзивному управлению: поощрение участия находящихся в неблагоприятном положении групп в Азиатско-Тихоокеанском регионе") излагаются уроки, извлеченные из опыта восьми стран Азиатско-Тихоокеанского региона. В тематических исследованиях предлагается привлекать к участию маргинальные группы, в том числе коренные народы, для обеспечения их эффективного представительства и создания условий, благоприятных для большего уважения, поощрения и осуществления прав человека всех народов⁶³. Это является примером оптимальной практики, когда учреждение Организации Объединенных Наций рекомендует и поощряет институты и процедуры принятия решений с участием коренных народов в различных ситуациях.

⁶² Представление Комиссии по правам человека Малайзии в Экспертный механизм.

⁶³ Программа развития Организации Объединенных Наций "Towards Inclusive Governance: Promoting the Participation of Disadvantaged Groups in Asia-Pacific", размещено на сайте <http://www.snap-undp.org/elibrary/Publications/TowardsInclusiveGovernance.pdf> (доступно с 17 апреля 2011 года).

Приложение

Рекомендация № 2 (2011) Экспертного механизма: Коренные народы и право на участие в процессе принятия решений

1. Коренные народы относятся к наиболее изолированным, маргинальным и находящимся в неблагоприятном положении слоям общества. Это негативно влияло на их способность определять направление развития их собственного общества, в том числе в рамках процесса принятия решений по вопросам, затрагивающим их права и интересы. Это может до сих пор являться одним из серьезных факторов, обуславливающих их неблагоприятное положение. Связанные с принятием решений права и участие коренных народов в принятии затрагивающих их интересы решений необходимы для того, чтобы они могли защищать, в частности, свою культуру, включая язык, а также свои земли, территории и ресурсы. Во многих случаях, однако, коренные народы использовали или продолжают использовать свои собственные формы правления.
2. Право коренных народов на участие прочно закреплено в международном праве. В последнее время в дискуссиях по правам коренных народов повышенное внимание уделяется правам, которые позволяют им не только участвовать в процессах принятия затрагивающих их интересы решений, но и фактически контролировать конечный результат таких процессов.
3. Этот спектр прав нашел четкое отражение в Декларации о правах коренных народов, которая содержит более 20 общих положений о коренных народах и о процессе принятия решений. Речь идет о правах, начиная с права на самоопределение, которое включает право на автономию или самоуправление, и заканчивая правами участвовать и быть активно вовлеченным в процесс принятия решений. В других положениях определяются конкретные обязанности государств по обеспечению участия коренных народов в процессе принятия решений, в частности для получения их свободного, предварительного и осознанного согласия; для достижения их свободного согласия; для проведения консультаций и сотрудничества с коренными народами; а также для совместного принятия различных мер⁶⁴.
4. Будучи нормативным выражением сложившегося международного консенсуса в отношении индивидуальных и коллективных прав коренных народов в соответствии с уже существующими международными стандартами в области прав человека, Декларация о правах коренных народов определяет основу действий, которая направлена на всестороннюю защиту и осуществление прав коренных народов, в том числе права на участие в процессе принятия решений.
5. В отношении прав на участие международное право прав человека ссылается на право принимать участие в ведении государственных дел как в общей, так и конкретной форме, в том числе на положения различных договоров о правах человека, в частности на статью 25 Международного пакта о гражданских и политических правах и на принятую Международной организацией труда (МОТ) Конвенцию № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 года⁶⁵. Участие в государственных делах в общей форме подразумевает участие в ведении государственных дел. Участие в выборах являет-

⁶⁴ Статьи 3–5, 10–12, 14, 15, 17–19, 22, 23, 26–28, 30–32, 36, 38, 40, 41.

⁶⁵ Статьи 2, 5–7, 15–17, 20, 22, 23, 25, 27, 28, 33.

ся лишь одним из конкретных проявлений права на участие. Кроме того, право принимать участие в ведении государственных дел не ограничивается работой в официальных политических институтах, поскольку оно также включает участие в гражданских, культурных и социальных мероприятиях государственного характера. Право участвовать в ведении государственных дел толкуется в конвенциях как гражданское и политическое право каждого человека. Однако в контексте коренных народов это право обретает также коллективный аспект, подразумевая право данной группы лиц как народа участвовать в процессе принятия решений.

6. Право коренных народов на участие в процессе принятия решений подтверждается также в более общем плане международной судебной практикой, в частности, решением Межамериканского суда по правам человека, в котором Суд признал право коренных народов организовывать их жизнь в соответствии с их обычаями и традициями и на основе государственного законодательства о выборах⁶⁶. Африканская комиссия по правам человека и народов выразила беспокойство в связи с исключением коренных народов из процесса принятия решений, касающихся освоения их земель⁶⁷.

7. В соответствии со статьей 6 принятой МОТ Конвенции № 169 с коренными народами проводятся консультации с использованием соответствующих процедур, и, в частности, через их представительные институты. Коренные народы должны контролировать процесс установления их представительства в соответствии со стандартами в области прав человека, которые излагаются, в частности, в Декларации о правах коренных народов⁶⁸.

8. Требование о проведении консультаций с использованием соответствующих процедур предполагает, что общие публичные слушания обычно считаются недостаточными для удовлетворения этого процедурного стандарта. Процедуры консультаций должны обеспечивать всестороннее и своевременное выражение мнений коренных народов на основе полного понимания ими затрагиваемых вопросов с тем, чтобы они имели возможность влиять на конечные результаты и чтобы мог быть достигнут консенсус.

9. Кроме того, консультации должны проводиться добросовестно и в форме, подходящей для соответствующего контекста, что подразумевает обстановку взаимного доверия и транспарентности на консультациях. Коренным народам должно быть предоставлено достаточное время для инициирования их собственного процесса принятия решений, а также для участия в принятии решений таким образом, который соответствует их культурным и социальным особенностям. В конечном итоге цель консультаций должна состоять в заключении соглашения или достижении консенсуса.

10. Как отмечалось выше, обязанность проводить консультации с коренными народами также нашла отражение в целом ряде положений Декларации о правах коренных народов⁶⁹. Как и Конвенция МОТ № 169, Декларация в своих статьях 19 и 32(2) обязывает государства проводить добросовестные консультации с коренными народами через соответствующие институты с целью заклю-

⁶⁶ Межамериканский суд по правам человека, *Ямата против Никарагуа*, решение от 23 июня 2005 года.

⁶⁷ Африканская комиссия по правам человека и народов, *Эндоройс уэлфэр каунсил против Кении*, 4 февраля 2010 года.

⁶⁸ A/HRC/EMRIP/2010/2.

⁶⁹ Статьи 10, 11, 15, 17, 19, 28, 29, 30, 32, 36 и 38.

чить с ними соглашение или заручиться их согласием при рассмотрении мер, которые могут затрагивать коренные народы.

11. Кроме того, целый ряд договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека констатирует, что государства, в рамках их договорных обязательств, должны эффективно консультироваться с коренными народами по вопросам, затрагивающим их права и интересы, и, в определенных случаях, заручаться согласием коренных народов⁷⁰.

12. Обязанность государств проводить консультации с коренными народами и получать их согласие нашла также отражение в судебной и иной практике, в частности универсального периодического обзора Совета по правам человека⁷¹, Межамериканского суда по правам человека и Межамериканской комиссии по правам человека⁷², Африканской комиссии по правам человека и народов⁷³, Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов⁷⁴, в международной политике⁷⁵, причем некоторые примеры описываются в докладе Экспертного механизма о ходе работы над исследованием по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений⁷⁶. В докладе о ходе работы Экспертный механизм отметил, что в ряде договоров, заключенных между государствами и коренными народами, принцип согласия коренных народов закреплен в качестве основы договорных отношений между государствами и коренными народами⁷⁷.

13. Активное и эффективное участие коренных народов в процессе принятия решений имеет основополагающее значение для пользования ими широким спектром прав человека. Так, например, право коренных народов определять свои собственные приоритеты в области образования и эффективно участвовать в разработке, осуществлении и оценке планов, программ и услуг в области образования имеет важнейшее значение для осуществления ими права на образование⁷⁸. Когда право на образование осуществляется как договорное, оно обеспечивает основу для урегулирования разногласий. Комиссии по установлению

⁷⁰ См. A/HRC/EMRIP/2010/2. См. также CCPR/C/79/Add.109 и Add.112, CCPR/CO/69/AUS и CCPR/CO/74/SWE; *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 40 (A/50/40)*, том II, приложение X, раздел I, пункт 9.6; CERD/C/CAN/CO/18, пункты 15 и 25; CERD/C/NZL/CO/17, пункт 20; CERD/C/IDN/CO/3, пункт 17; CERD/C/COD/CO/15, пункт 18; CERD/C/ECU/CO/19, пункт 16; CERD/C/USA/CO/6, пункт 29; CERD/C/NAM/CO/12, пункт 18; CERD/C/SWE/CO/18, пункт 19; CCPR/C/NIC/CO/3, пункт 21; CCPR/C/BWA/CO/1, пункт 24; CCPR/C/CRI/CO/5, пункт 5; CCPR/C/CHL/CO/5, пункт 19; *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 18 (A/52/18)*, приложение V; и E/C.12/GC/21.

⁷¹ См., например, решение 12/106 Совета по правам человека.

⁷² Например, *Ятама против Никарагуа* (см. сноску 66) и *Народ сарамака против Суринама*, решение от 28 ноября 2007 года.

⁷³ *Эндоройс уэлфэр каунсил против Кении* (см. сноску 67).

⁷⁴ A/HRC/12/34.

⁷⁵ Например, см. the Akwe: Kon Voluntary Guidelines for the implementation of article 8(j) of the Convention of Biodiversity, and the European Bank for Reconstruction and Development, Environmental and Social Policy (May 2008).

⁷⁶ A/HRC/EMRIP/2010/2.

⁷⁷ Там же. В Канаде Договоры 6, 7 и 8 содержат положение о получении согласия коренных народов.

⁷⁸ A/HRC/12/33.

истины и урегулированию разногласий служат позитивным примером улучшения отношений между государствами и коренными народами⁷⁹.

14. Участие коренных народов в процессе принятия решений имеет важнейшее значение для рационального управления. Одна из целей международных стандартов, касающихся прав коренных народов, заключается в ликвидации разрыва между их правами, с одной стороны, и практической реализацией этих прав – с другой.

15. Однако, многие коренные народы по-прежнему уязвимы перед лицом силового вмешательства государств, которые мало учитывают или вообще не учитывают их права и положение. Во многих случаях это становится основной причиной экспроприации земель, этнических конфликтов, нарушений прав человека, перемещения людей и утраты устойчивого жизненного уклада.

16. Обязанность проводить консультации с коренными народами возникает всякий раз, когда рассматривается вопрос о принятии какой-либо меры или решения, конкретно затрагивающих интересы коренных народов (например, их земли или жизненный уклад). Эта обязанность также возникает в ситуациях, когда государство рассматривает вопрос о принятии решений или мер, которые потенциально могут касаться более широких слоев общества, но непосредственно затрагивают коренные народы, и в частности в случаях, когда решения могут оказать непропорционально серьезное воздействие на коренные народы⁸⁰.

17. В отношении права на самоопределение в Декларации о правах коренных народов утверждается, что при осуществлении своего права на самоопределение коренные народы вправе развивать и сохранять свои собственные институты принятия решений и органы управления наряду с их правом участвовать во внешних процессах принятия решений, затрагивающих их интересы. Это имеет важнейшее значение для их способности сохранять и развивать их самобытность, языки, культуру и религию в рамках государства, в котором они живут.

18. Статья 3 Декларации о правах коренных народов отражает содержание общей статьи 1(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах. Таким образом, коренные народы имеют право определять свое собственное экономическое, социальное и культурное развитие и управлять, для своей собственной выгоды, своими собственными природными ресурсами. Обязанность проводить консультации с коренными народами и получать их свободное, предварительное и осознанное согласие вытекает из их права на самоопределение.

19. На основании статей 5 и 18 Декларации о правах коренных народов и в рамках права на самоопределение коренные народы имеют право принимать независимые решения по всем вопросам, касающимся их внутренних и местных дел, и эффективно влиять на внешние процессы принятия затрагивающих их интересы решений, если они желают участвовать в этих процессах.

20. Международные стандарты, касающиеся обязательств государств проводить консультации с коренными народами и заручаться их свободным, предварительным и осознанным согласием, служат основой для обеспечения того, чтобы за коренными народами оставалось последнее слово во внешних процессах принятия решений по затрагивающим их интересы вопросам.

⁷⁹ A/HRC/15/36, пункт 11.

⁸⁰ См. A/HRC/12/34, пункты 42–43.

21. Как отмечалось выше, право на свободное, предварительное и осознанное согласие вытекает из права на самоопределение. Процедурные требования, касающиеся консультаций и получения свободного, предварительного и осознанного согласия, соответственно, аналогичны. Тем не менее принцип свободного, предварительного и осознанного согласия следует толковать в контексте права коренных народов на самоопределение, поскольку он является неотъемлемым элементом этого права.

22. Обязанность государства заручаться свободным, предварительным и осознанным согласием коренных народов наделяет их правом эффективно определять конечные результаты процесса принятия затрагивающих их интересы решений, а не только правом на участие в таких процессах. Согласие является важным элементом процесса принятия решений и дается оно в результате проведения реальных консультаций и участия. Поэтому обязательное получение свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов является не только процедурой, но и важным механизмом обеспечения уважения их прав.

23. В соответствии с Декларацией о правах коренных народов их свободным, предварительным и осознанным согласием необходимо заручаться по вопросам, имеющим основополагающее значение для их прав, выживания, достоинства и благосостояния. При оценке того, имеет ли какой-либо вопрос значение для коренных народов, должны учитываться различные факторы, включая перспективы и приоритеты коренных народов, характер вопроса или предлагаемой деятельности и их потенциальное воздействие на коренные народы, в частности учет совокупных последствий предыдущих посягательств или деяний и исторического неравенства, с которыми сталкивались коренные народы. Исходя из права коренных народов на самоопределение, статья 10 Декларации запрещает принудительное перемещение коренных народов с их земель и территорий. В то же время в статье 16(2) принятой МОТ Конвенции № 169 определяются процедурные элементы, позволяющие производить принудительное переселение в виде исключительной меры без согласия соответствующих коренных народов. Кроме того, Декларация обязывает государства заручаться свободным, предварительным и осознанным согласием коренных народов в других некоторых ситуациях, описываемых в статьях 11(2), 19, 28(1), 29(2) и 32(2).

24. Обязательное получение свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов предполагает наличие механизма и процедуры, с помощью которых коренные народы принимают своих собственные независимые и коллективные решения по затрагивающим их интересы вопросам. Для обеспечения взаимного уважения этот процесс должен быть добросовестным. Обязанность государств заручаться свободным, предварительным и осознанным согласием подтверждает прерогативу коренных народов отзываться их согласие, а также определять порядок и условия дачи их согласия.

25. Элементы свободного, предварительного и осознанного согласия взаимосвязаны; элементы "свободное", "предварительное" и "осознанное" характеризуют и определяют условия согласия коренных народов; нарушение любого из этих трех элементов может привести к недействительности любого заявленного согласия коренных народов.

26. Элемент "свободное" предполагает отсутствие принуждения, запугивания или манипулирования; элемент "предварительное" предполагает получение согласия до начала деятельности, связанной с принимаемым решением, и наличие времени, необходимого для того, чтобы коренные народы могли осуществить свои собственные процессы принятия решений. Элемент "осознанное" предпо-

лагает, что коренные народы получили всю информацию о соответствующей деятельности и что эта информация является объективной, точной и изложена таким образом и в такой форме, которые понятны коренным народам; элемент "согласие" предполагает, что коренные народы соглашаются с осуществлением деятельности, являющейся предметом соответствующего решения, которое может быть также связано с определенными условиями⁸¹.

Меры

27. Свободное, предварительное и осознанное согласие предполагает, что государства обязаны заручаться согласием коренных народов в связи с решениями, имеющими основополагающее значение для их прав, выживания, достоинства и благосостояния. Государства должны обеспечить, чтобы консультации и переговоры с коренными народами проводились с их представителями в соответствии со стандартами в области прав человека, закрепленными в Декларации о правах коренных народов.

28. Государства обязаны учитывать тот факт, что коренные народы имеют право участвовать в процессах принятия решений на всех уровнях, в том числе во внешних процессах, если соответствующие коренные народы желают этого, а также выбирать формы решений, включая, в надлежащих случаях, соглашение о совместном управлении.

29. Государства должны уважать и поощрять как традиционные, так и современные виды структур управления коренных народов, включая их коллективную практику принятия решений.

30. Государства должны принимать и осуществлять конституционные и иные нормативные положения, которые поощряют участие коренных народов в процессах принятия решений в соответствии с Декларацией о правах коренных народов, в частности когда затрагиваемые коренные народы стремятся к этому.

31. Женщины коренных народов зачастую сталкиваются с крайне серьезными препятствиями для участия в процессе принятия решений. Поэтому государствам, международным организациям, коренным народам и другим директивным органам следует, в рамках их компетенции, содействовать участию женщин коренных народов и расширять их доступ, а также устранять трудности, с которыми сталкиваются женщины, стремящиеся к участию в процессе принятия решений.

32. Государствам и соответствующим международным и национальным организациям следует обеспечить, чтобы коренные народы имели финансовые и технические возможности для участия в консультациях и в процессе достижения согласия, а также в региональных и международных процессах принятия решений.

33. Государствам следует также признать, что право коренных народов на самоопределение представляет собой обязанность государств заручаться свободным, предварительным и осознанным согласием коренных народов, т.е. речь идет не только об их праве участвовать в процессе принятия решений, но и об их праве определять конечные результаты этих процессов. В соответствии с Декларацией о правах коренных народов договоры, закрепляющие право на са-

⁸¹ Толкование свободного, предварительного и осознанного согласия см. в документе E/C.19/2005/3.

моопределение, и отношения, которые они отражают, служат основой для более прочного партнерства.

34. Государствам следует уважать право коренных народов на самоопределение, которое должно осуществляться в пределах существующих государственных границ с помощью механизмов автономии или самоуправления. Государствам следует обеспечить, чтобы коренные народы имели средства для финансирования осуществления их автономных функций в соответствии со статьей 4 Декларации о правах коренных народов.

35. Согласно Декларации о правах коренных народов, Организации Объединенных Наций следует создать постоянно действующий механизм/систему для проведения консультаций с органами управления коренных народов, включая их парламенты, ассамблеи, советы и иные органы, представляющие коренные народы, для предоставления этим органам консультативного статуса, позволяющего им эффективно участвовать в деятельности Организации Объединенных Наций на всех уровнях.

36. МОТ следует создать условия для эффективного представительства коренных народов в процессах принятия ее решений, особенно в контексте осуществления и контроля за реализацией конвенций и политики МОТ, имеющих отношение к коренным народам.

37. Национальные правозащитные учреждения, выступающие в качестве независимых органов, должны играть важную роль в объединении усилий представителей правительства и коренных народов и, таким образом, поощрять участие коренных народов в обсуждениях и процессах принятия решений по затрагивающим их интересы вопросам. Национальные правозащитные учреждения должны также подчеркнуть, что все заинтересованные стороны обязаны обеспечивать участие представителей коренных народов в процессах принятия решений. Такие учреждения могли бы также активно вовлекать коренные народы в процесс принятия решений по соответствующим вопросам, касающимся их собственных программ.
