



**Постоянный форум по вопросам
коренных народов****Девятая сессия**

Нью-Йорк, 19–30 апреля 2010 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

Рассмотрение специальной темы года:**«Коренные народы: развитие с сохранением
культуры и самобытности: статьи 3 и 32****Декларации Организации Объединенных
Наций о правах коренных народов»****Исследование о степени соответствия политики и
проектов по борьбе с изменением климата стандартам,
установленным в Декларации о правах коренных
народов****Записка Секретариата***Резюме*

На своей седьмой сессии Постоянный форум по вопросам коренных народов назначил членов Постоянного форума Хасана Ид Балкаса и Паймане Хасте специальными докладчиками для проведения исследования в целях определения того, соответствуют ли политика и проекты, обусловленные изменениями климата, стандартам, предусмотренным в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. На восьмой сессии Постоянного форума г-н Ид Балкаса и г-жа Паймане Хасте представили концептуальную записку с изложением основной структуры данного исследования (E/C.19/2009/5). Г-н Ид Балкаса и г-жа Паймане Хасте придерживались того мнения, что воздействие мер по смягчению последствий изменения климата на коренные народы и их земли, территории и ресурсы позволяет осознать, в какой мере изменение климата угрожает коренным народам, в особенности с учетом того, что коренные народы по-прежнему в недостаточной степени привлекаются к работе

* E/C.19/2010/1.



над политико-правовой базой по проблематике изменения климата. Настоящее исследование подготовлено на основе концептуальной записки г-на Ид Балкасы и г-жи Паймане Хасте и содержит более подробную характеристику того, в какой степени нынешние и предлагаемые проекты и политика по борьбе с изменением климата соответствуют Декларации.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Изменение климата	4
II. Международная политико-правовая база по изменению климата.	4
III. Изменение климата и коренные народы	6
IV. Изменение климата и права человека	8
V. Обязательство по соблюдению Декларации	9
VI. Изменение климата и права коренных народов	13

I. Изменение климата

1. В Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата дается следующее определение изменения климата: «изменение климата, которое прямо или косвенно обусловлено деятельностью человека, вызывающей изменения в составе глобальной атмосферы, и накладывается на естественные колебания климата, наблюдаемые на протяжении сопоставимых периодов времени»¹.

2. Основной причиной изменения климата являются выбросы парниковых газов², которые обусловлены прежде всего увеличением объемов сжигания ископаемых видов топлива³. Межправительственная группа экспертов по изменению климата считает, что повышение температур вызвано деятельностью человека, включая выработку электроэнергии, сведение лесов, транспорт, сельское хозяйство и промышленность³.

3. К числу существующих и предполагаемых перемен в результате изменения климата относятся следующие³:

- уменьшение площади снежного и ледяного покрова;
- подъем уровня моря и повышение температуры воды;
- увеличение частоты периодов аномальной жары;
- значительное количество осадков и увеличение площади засушливых районов;
- повышение интенсивности тропических циклонов.

II. Международная политико-правовая база по изменению климата

4. Согласованная в 1992 году Рамочная конвенция закладывает основополагающие принципы международных действий, осуществляемых в порядке реагирования на изменение климата⁴. Она не определяет конкретные обязательства и стратегии, которые должны быть сформулированы в последующих договоренностях. Ее цель заключается в том, «чтобы добиться ... стабилизации концентраций парниковых газов на таком уровне, который не допускал бы опасного ... воздействия на климатическую систему» (статья 2). Рамочная конвенция ратифицирована 192 государствами.

5. Международная политико-правовая база области изменения климата строится на необходимости осуществления двух неразрывно связанных стратегий смягчения последствий (сокращение выбросов парниковых газов) и адап-

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.

² Межправительственная группа экспертов по изменению климата, «Изменение климата, 2007 год: Обобщающий доклад», принятый на XXVII пленарном заседании (2007 год).

³ Там же, *Изменение климата — Физическая научная основа: Вклад Рабочей группы I в Четвертый доклад об оценке МГЭИК*, S. Solomon and others, editors (Cambridge, Cambridge University Press, 2007).

⁴ D. Freestone, “The international climate change legal and institutional framework: an overview”, *University of New South Wales Faculty of Law Research Series*, No. 38 (2009).

тации (усиление способности адаптироваться к изменению климата). В соответствии с заложенным в Рамочную конвенцию принципом справедливости, развитые государства как субъекты, отвечающие за основной объем выбросов, произведенных в прошлые периоды, и располагающие наибольшими ресурсами, должны нести более тяжелое бремя при реализации стратегий смягчения последствий и адаптации, включая оказание помощи менее обеспеченным странам и развитие технологий.

6. В Киотском протоколе к Рамочной конвенции⁵ приводится детальное описание мер по смягчению последствий изменения климата на период 2008–2012 годов с указанием обязательных целевых заданий для развитых стран по сокращению выбросов парниковых газов, инструментов достижения этой цели, включая торговлю квотами на выбросы углерода и механизм чистого развития (позволяющие развитым странам выполнить свои целевые задания по выбросам за счет вложения средств в проекты по снижению объема выбросов в развивающихся странах), и процедур мониторинга, отчетности и подтверждения соответствия. Протокол ратифицирован 190 государствами.

7. В 2007 стороны Рамочной конвенции приняли Балийский план действий, в соответствии с которым им надлежало достичь на заключительном этапе пятнадцатой сессии Конференции сторон в 2009 году договоренности о долгосрочных сокращениях выбросов, стратегиях смягчения воздействия и адаптации, передаче технологий и развитии, а также о соответствующем финансировании и инвестициях^{6,8}. На пятнадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции не удалось достичь окончательной договоренности по всем вопросам и предложениям о сокращении выбросов, обусловленных сведением и деградацией лесов (по имеющимся оценкам, на обезлесение и деградацию лесов приходится 18 процентов годового объема выбросов двуокиси углерода)⁷, хотя работа над соглашением по этой проблеме близка к завершению. Вместе с тем, большинство государств договорились в Копенгагенском соглашении о том, что наиболее развитые государства обязуются выполнить целевые задания по выбросам и предоставить ресурсы.

9. Работа над международной политико-правовой базой по проблематике изменения климата весьма политизирована. Конкурирующие интересы, определяющие позиции сторон по изменению климата, находят выражение в спорах по многочисленным вопросам, таким как разногласия по поводу научной оценки реальной и потенциальной серьезности изменения климата. Развитые страны особенно заботит экономическое бремя мер реагирования на изменение климата. Развивающиеся же страны добиваются того, чтобы их развитию не препятствовали ограничения в части энергопотребления, поскольку развитые страны в свое время не сталкивались с такими препятствиями, что, по мнению развивающихся стран, представляет собой дискриминацию, но при этом они считают, что меры по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним отвечают их интересам. Страны с наименьшими объемами выбросов углерода, но наиболее уязвимые по отношению к последствиям изменения кли-

⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2303, No. 30822.

⁶ Решения тринадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, решение 1/CP.13 (Балийский план действий).

⁷ См. Meridian Institute, “Reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD): an options assessment report”, prepared for the Government of Norway, 2009.

мата, к которым относятся малые островные развивающиеся государства, находятся в числе тех, кто призывает к принятию более жестких обязательств. Государства — производители нефти обеспокоены экономическими последствиями сокращения потребления нефти, обусловленного принятием мер по смягчению воздействия изменения климата. Таким образом, политика в области изменения климата может определяться в равной степени как на основе политического компромисса, так и исходя из необходимости уменьшения последствий изменения климата.

10. На сегодняшний день самые разнообразные организации, в число которых входят Глобальный экологический фонд, Всемирный банк, Организация Объединенных Наций и государственные фонды развития, уже приняли ряд мер, направленных на смягчение последствий изменения климата и адаптацию к ним. Они включают в себя учреждение фондов, призванных обеспечить осуществление стратегий смягчения воздействия и адаптации и управление этим процессом, развитие торговли квотами на выбросы углерода, установление режимов компенсации выбросов, ограничение выбросов углерода, создание экспериментальных механизмов сокращения выбросов, обусловленных сведением и деградацией лесов, и т.д.⁴ Кроме того, в настоящее время прорабатывается и осуществляется ряд добровольных мер по компенсации выбросов углерода на субнациональном уровне. Внутренние режимы регулирования, направленные на решение проблемы изменения климата, отличаются друг от друга.

III. Изменение климата и коренные народы

11. Многие коренные народы испытывают на себе воздействие наиболее серьезных последствий изменения климата. Изменение климата может усугубить уже и без того тяжелое положение коренных народов, равно как и условия существования беднейших и наиболее обособленных категорий населения мира, к тому же зачастую проживающих в районах, на которых серьезно сказывается повышение температуры. Как уже отмечалось, «коренные народы, которые оставляют наименьшие «следы» воздействия на экологию, не должны нести более тяжелую ношу адаптации к климатическим изменениям»⁸. Для дополнительного ознакомления можно воспользоваться работой *Advance Guard Compendium*, в которой приведены краткая характеристика изменений климата и состояния окружающей среды, местные наблюдения, описание воздействия на коренные народы в различных регионах и обобщенное изложение стратегий адаптации и смягчения последствий, осуществляемых в настоящее время местным населением с опорой на свои традиционные знания и навыки выживания в порядке адаптации к изменению климата⁹.

12. Меры по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним могут оказывать воздействие на права коренных народов. Так, например, поли-

⁸ См. *Официальные отчеты Экономического и Социального совета, 2008 год, Дополнение № 43 (E/2008/43)*, пункт 6, а также Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по вопросу о взаимосвязи между изменением климата и правами человека (A/HRC/10/61), пункт 51.

⁹ Kirsty Galloway McLean, *Advance Guard: Climate Change Impacts, Adaptation, Mitigation and Indigenous Peoples — A Compendium of Case Studies* (United Nations University Institute of Advance Studies Traditional Knowledge Initiative, Darwin, Australia, 2010).

тика сокращения выбросов от сведения и деградации лесов может особенно сильно сказываться на коренных народах, которые зачастую проживают в лесных районах и тесно связаны с лесом, дающим им средства к существованию, а также на их пользовании лесными ресурсами и сохранении их. Существуют опасения, что применение квотной системы сокращения выбросов от сведения и деградации лесов может повлечь за собой захват лесных земель, населенных коренными народами, и превращение их в плантации¹⁰. Уже высказывались критические замечания по поводу международной политики сокращения выбросов от сведения и деградации лесов, включая политику, которая должна соответствовать определенным стандартам прав коренных народов¹¹, какую проводит, например, Всемирный банк¹², и Программу Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области сокращения выбросов, обусловленных сведением и деградацией лесов в развивающихся странах (Программа ЮН-РЕДД) (хотя обязательство вытекает из политики, а не из правил)¹³. С другой стороны, как будет показано ниже, хорошо проработанные лесохозяйственные программы могут и способствовать соблюдению прав коренных народов.

13. Коренные народы участвуют в той или иной степени в мерах по борьбе с изменением климата, принимаемых на международном или национальном уровнях. Их привлечение к формированию политико-правовой базы не может быть гарантированным во всех случаях. Судя по всему, расширяется участие коренных народов в некоторых международных инициативах, как, например, в тех, с которыми выступает Всемирный банк или которые осуществляются по линии Программы ЮН-РЕДД — в некоторых случаях в ответ на требования коренных народов об обеспечении их участия в них¹⁰.

14. Представители многих коренных народов участвовали в работе пятнадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции, и формулировки по поводу необходимости участия коренных народов и местного населения, подлежащие включению в проект соглашения о сокращении выбросов от сведения и деградации лесов, содержат ссылки на Декларацию о правах коренных народов¹⁴. Вместе с тем, коренные народы продолжают призывать к обеспечению более всестороннего упоминания о правах коренных народов во всех документах Конференции сторон¹⁵.

15. Коренные народы могут предложить немало полезного в части передовой практики смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним, если

¹⁰ International Institute for Environment and Development Briefing “COP 15 for journalists: a guide to the UN climate change summit” (November 2009).

¹¹ Tom Griffiths, “Seeing ‘REDD’? forests, climate change mitigation and the rights of indigenous peoples and local communities”, Forest People’s Programme, 2008.

¹² World Bank Revised Operational Policy and Bank Procedure on Indigenous Peoples OP/BP 4.10 (2005).

¹³ UN-REDD Programme, Global Indigenous Peoples’ Consultation on the topic “Reducing Emissions from Deforestation and Degradation”, held in Baguio City, Philippines, 12–14 November 2008.

¹⁴ Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention, 15 December 2009, с материалами можно ознакомиться на: <http://unfccc.int/resources/docs/2009/awglca8/eng/107a06.pdf>.

¹⁵ Международный форум коренных народов по изменению климата, заключительное заявление, сделанное на пятнадцатой сессии Конференции сторон 31 декабря 2009 года.

будут привлекаться к работе по формированию соответствующей международной политико-правовой базы, особенно в тех случаях, когда таковая предусматривает соблюдение их прав.

16. Коренные народы последовательно выступают за то, чтобы политика и правовая база в области изменения климата отражали их права, изложенные, например, в Декларации¹⁶. Они также призывают к вовлечению коренных народов в процесс разработки и реализации политики и нормативно-правовых актов на национальном и международном уровнях, а также к тому, чтобы органы управления коренных народов были «вправе вводить в действие соответствующие законодательные и нормативные акты и принимать планы действий по смягчению последствий и адаптации к ним в пределах своей компетенции»¹⁶.

17. Характеристика мер, принимаемых коренными народами в порядке реагирования на изменение климата, давалась в ряде документов, докладов, в рамках предпринятых попыток проведения международных судебных разбирательств и, что не менее важно, в Анкориджской декларации Всемирного саммита коренных народов по изменению климата, состоявшегося в апреле 2009 года в Анкоридже, Аляска.

18. Точки зрения коренных народов на те или иные аспекты политико-правовой базы в области изменения климата варьируют. Как отмечает В. Таули-Корпус, не существует какой-либо единой позиции коренных народов по торговле квотами на выбросы¹⁷. С учетом права коренных народов на самоопределение, точка зрения каждого народа требует уважения.

19. Философские воззрения одних коренных народов не позволяют им согласиться на применение рыночного подхода к политике в области изменения климата в силу коммерциализации заинтересованности, например, в сохранении деревьев, которая подрывает их культурное и духовное значение¹⁰. Они также возражают против систем торговли, допускающих дополнительные выбросы парниковых газов, например, за счет компенсации этой практики мерами, направленными на сохранение таких «ловушек» углерода, как леса. Другие же коренные народы видят благоприятные возможности в политике смягчения последствий и адаптации к ним, в том числе в рыночных инициативах и освоении ресурсов, находящихся в пределах их территорий, в интересах обеспечения столь необходимого им экономического, социального и культурного развития.

IV. Изменение климата и права человека

20. Нормы международного права, касающиеся прав человека, четко не предусматривают права на благополучную экологическую обстановку (за исключением природоохранных гарантий, закрепленных в некоторых региональных документах)¹⁸. Однако изменение климата сказывается на целом ряде прав, особенно в случае коренных народов.

¹⁶ Международный форум коренных народов по изменению климата, заявление от 27 сентября 2009 года.

¹⁷ V. Tauli-Corpuz, "Indigenous peoples and carbon trading", *REDD-Monitor* (8 April 2009).

¹⁸ P. Havemann, "Ignoring the mercury in the climate change barometer: denying indigenous peoples' rights", *Australian Indigenous Law Review*, vol. 13, No. 1 (2009).

21. Существуют определенные трудности с квалификацией последствий изменения климата в качестве проблем, относящихся к правам человека. По мнению Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, сложно квалифицировать последствия изменения климата для прав человека «в строго юридическом смысле» ввиду наличия сложных «причинно-следственных связей» между выбросами и их воздействием¹⁹. Кроме того, «отрицательные последствия глобального потепления зачастую представляют собой прогнозы, касающиеся будущего воздействия, тогда как нарушения прав человека обычно устанавливаются после причинения вреда»²⁰. Финансовое бремя, ложащееся на страны в связи необходимостью смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним, может ограничивать их возможности в части реализации экономических, социальных и культурных прав²⁰.

22. Международная система, включая гражданское общество, уже проделала немалую работу по установлению связи между изменением климата и правами человека, итоги которой указывают на необходимость применения подхода, основанного на принципах соблюдения прав человека²¹.

V. Обязательство по соблюдению Декларации

23. Декларация представляет собой наиболее универсальный, всеобъемлющий и основополагающий документ по правам коренных народов и является частью права, регулирующего права человека.

24. Юридическая сила документов «мягкого права», которые официально не являются юридически обязательными, представляет собой спорный вопрос, равно как и грань между «мягким» и «жестким» правом, нормы которого являются юридически обязательными с точки зрения официального международного права. Кроме того, остается неоднозначным и вопрос о том, обязаны ли международные органы, такие как Конференция сторон Рамочной конвенции, руководствоваться нормами международного права о правах человека, — не в последнюю очередь потому, что права человека в общем и целом возлагают на государства лишь юридические обязательства²².

25. Вместе с тем, существуют более веские правовые и политические основания, почему международная и внутренняя политико-правовая база должна соответствовать Декларации. Как было заявлено на Постоянном форуме по вопросам коренных народов, «обязующее значение Декларации необходимо воспринимать в более широком нормативном контексте тех новаций, которые имели место в международном праве прав человека в последние годы»²³.

¹⁹ A/HRC/10/16, пункт 70; I. Knox, “Climate change and human rights law”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 50, No. 1 (2009).

²⁰ A/HRC/10/16, пункт 70.

²¹ Например, выступление Заместителя Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека «Изменение климата и права человека» на тринадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции, декабрь 2007 года.

²² A. Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors* (Oxford, Oxford University Press, 2006).

²³ См. *Официальные отчеты Экономического и Социального совета, 2009 год, Дополнение № 43 (E/2009/43), приложение, пункт 6.*

26. В пункте 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций записано, что одной из основополагающих целей Организации является осуществление «международного сотрудничества ... в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Любые действия, предпринимаемые под эгидой Организации Объединенных Наций, в том числе с целью решения проблемы изменения климата, должны быть направлены на достижение «программных» целей ее Устава, включая Декларацию как составную часть свода международных нормативно-правовых актов о правах человека.

27. Декларация является институционально легитимной как воплощение коллективной воли Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

28. Правомерность Декларация также обусловлена процессами, на основе которых она была разработана, участием в переговорах представителей коренных народов, самим существом Декларации и степенью вовлечения в работу с ней государств, государственных органов, международных учреждений, транснациональных информационно-пропагандистских групп, гражданского общества и представителей коренных народов. Декларация явилась результатом эффективной работы, занявшей 20 с лишним лет. Помимо этого, участие государств и представителей коренных народов из всех районов мира, международных учреждений, научных кругов и гражданского общества в переговорах по Декларации свидетельствует о том, что она является плодом всестороннего консультативного процесса, что подтверждает ее авторитетность²⁴. Права, закрепленные в Декларации, отражают обоснованность требований коренных народов в контексте исторического непризнания их международно-правового статуса и практики их угнетения²⁵. И, наконец, легитимность Декларации обусловлена и подкреплена ее использованием государствами, международными учреждениями, негосударственными структурами и коренными народами в тех или иных политических и правовых ситуациях. Так, например, международные органы по правам человека²⁶, учреждения Организации Объединенных Наций²⁷, национальные суды²⁸ и коренные народы, в частности, применяли или стремились применять Декларацию в самых разнообразных обстоятельствах. Подобные случаи отражают «общее мнение в отношении содержания прав этих народов»²⁹.

29. В статье 42 Декларации предусмотрено, что Организация Объединенных Наций и государства «содействуют соблюдению и полному применению положений настоящей Декларации и принимают последующие меры по эффектив-

²⁴ J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, translated by W. Rehg (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1998).

²⁵ A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2004).

²⁶ Например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации по отношению к Соединенным Штатам, документ CERD/C/USA/CO/6, и Совет по правам человека в его универсальных периодических обзорах по государствам.

²⁷ Например, принятые Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития *Руководящие принципы по вопросам коренных народов*, 2008 год.

²⁸ *Cal and others v. the Attorney General of Belize and the Minister of Natural Resources and the Environment*, 2007, Claims Nos. 171 and 172 of 2007.

²⁹ Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов (A/HRC/9/9), пункт 18.

ному осуществлению настоящей Декларации». Поэтому согласно Декларации органы и государства — участники Рамочной конвенции, занимающиеся формированием международной и внутренней политико-правовой базы по изменению климата, должны содействовать соблюдению и полному применению Декларации.

30. Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов заявил, что «некоторые аспекты положений Декларации можно также рассматривать как отражение норм международного обычного права»³⁰.

31. Общие принципы международного права также являются обязательным источником международного права, признанным в пункте 1 статьи 38 Статута Международного Суда. Как уже отмечалось, «акты и декларации необязательного характера, промульжированные международными организациями, являются надлежащим источником» общих принципов международного права³¹. Ряд воплощенных в Декларации норм получил признание как отражающий общие принципы международного права — например, права на землю, по определению Верховного суда Белиза³².

32. Декларация предусматривает конкретное применение к коренным народам целого ряда норм о правах человека, закрепленных в обязательных международных договорах по правам человека. Так, например, в соответствии с Декларацией, Межамериканский суд по правам человека и Комитет Организации Объединенных Наций по ликвидации расовой дискриминации применяли право на недискриминацию в сочетании с правами собственности с целью обеспечения соблюдения общинного права собственности на землю, основанного на обычае³³. С учетом того, что Декларация отражает и влияет на толкование международных договоров о правах человека, она применяется и может применяться как содержащая обязательные нормы международного права.

33. Политика и законодательные акты государств, касающиеся изменения климата, будут подвергнуты анализу на предмет соблюдения прав человека, включая оценку их соответствия Декларации. Так, например, Совет по правам человека в своем универсальном периодическом обзоре призвал государства поддерживать Декларацию, если они еще не сделали этого³⁴. Комитет по ликвидации расовой дискриминации уже провел оценку соблюдения государствами договоров о правах человека с упором на Декларацию³⁵ и с особым акцентом на политике в области изменения климата, предположительно оказывающей негативное воздействие на коренные народы³⁶. Постоянный форум также про-

³⁰ Там же, пункт 41.

³¹ S. Perkins, “International Human Rights Law and Article 38 (1) of the Statute of the International Court of Justice”, in Schaffer and Snyder (eds.), *Contemporary Practice of Public International Law* (Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1997).

³² См. сноску 28 выше, пункт 127.

³³ Например, Inter-American Court of Human Rights, *Saramaka People v. Suriname*, Ser. C (No. 172) (2007); *ibid.*, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Cmty v. Nicaragua*, Ser. C (No. 79) (2001).

³⁴ Например, проект доклада Рабочей группы по универсальному периодическому обзору: Новая Зеландия (A/HRC/WG.6/5/L.7).

³⁵ Например, см. сноску 26 выше.

³⁶ Комитет по ликвидации расовой дискриминации по отношению к Индонезии, документ CERD/C/IDN/CO/3, пункт 17.

анализировал действенность Декларации³⁷, а отвечающие за мониторинг органы Международной организации труда (МОТ) применяют аналогичные нормы в рамках Конвенции МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169).

34. Коль скоро государства связаны обязательствами по правам человека в силу своего внутреннего права, источниками которого являются международно- и конституционно-правовые нормы и акты органов законодательной, исполнительной и судебной власти, они должны соблюдать такие права, которые могут включать в себя права, закрепленные в Декларации, особенно в тех случаях, когда возможно логически последовательное толкование.

35. Рамочная конвенция была принята в контексте активной работы по формированию международной природоохранной политики, проделанной в Рио-де-Жанейро в 1992 году, итогом которой стали Рио-де-Жанейрская декларация и Повестка дня на XXI век³⁸, включающие в себя положения о коренных народах, гарантиях защиты их прав и признании взаимосвязи между благополучием коренных народов и состоянием окружающей среды³⁹. Конвенция должна соответствовать документам, в особенности по смежной тематике, в интересах обеспечения возможности проведения эффективной и последовательной политики.

36. Хотя с точки зрения права Декларация, возможно, не является официально обязательной для международной институциональной инфраструктуры Рамочной конвенции, в интересах повышения эффективности всей международной системы в целом требуется взаимосогласованное функционирование всех разнообразных международно-правовых «подсистем», включая относящиеся к правам человека и изменению климата⁴⁰. Иными словами, для обеспечения авторитетности международно-правовой системы необходимо, чтобы она самоукреплялась на основе соблюдения международных норм, даже если таковые относятся к различным подсистемам. Говоря более конкретно, если Конвенция и договоренности по смежной тематике не соответствуют другим применимым международным принципам (например, закрепленным в Декларации), можно предположить, что международное право в целом не является авторитетным — в ущерб Рамочной конвенции, Конференции сторон и всей международно-правовой системе. Комиссия международного права рекомендовала осуществлять «общесистемную интеграцию» различных международно-правовых подсистем на основе подпункта (с) пункта 3 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров, в которой записано, что при толковании того или иного договора «учитываются: ... с) любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками»⁴¹.

³⁷ См. *Официальные отчеты Экономического и Социального совета, 2009 год, Дополнение № 43 (E/2009/43)*, приложение, пункт 21.

³⁸ *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые на Конференции*, издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8, резолюция I, приложения I и II.

³⁹ Там же, приложение I, принцип 22.

⁴⁰ Study Group of the International Law Commission on the topic “Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law” (A/CN.4/L.682 and Corr.1 and Add.1).

⁴¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, No. 18232.

VI. Изменение климата и права коренных народов

37. Настоящим предлагается проводить оценку политико-правовой базы по изменению климата на предмет ее соответствия Декларации. Следует иметь в виду, что некоторые последствия изменения климата остаются пока неизвестными и что в настоящее время происходит эволюция политико-правовой базы, а это затрудняет точную оценку. Для анализа конкретных внутренних законодательных актов и политики потребуются дополнительные целенаправленные исследования.

38. Меньше внимания уделяется общим вопросам прав человека, возникающим в контексте изменения климата и формирования соответствующей политико-правовой базы для смягчения его последствий и адаптации к ним, таким как относящимся к праву на жизнь, охрану здоровья, питание, жилище и воду. Уже проведен достаточно углубленный анализ этой проблемы. Тем не менее, необходимо признать, что все права являются неделимыми, взаимозависимыми, взаимосвязанными⁴², неотъемлемыми и неотчуждаемыми. Кроме того, как уже упоминалось, коренные народы особо уязвимы по отношению к нарушениям прав человека, обусловленным изменением климата и стратегиями смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним⁴³.

39. В Декларации «определяется ряд прав и принципов, имеющих отношение к угрозам, порождаемым изменением климата»⁴⁴.

40. Представители коренных народов отмечали, что им «принадлежат коллективные права, включая суверенные и неотъемлемые права на землю, равно как и права по договорам, пактам и соглашениям. Защита таких прав также укрепляет потенциал и жизнестойкость коренных народов и местных общин по отношению к изменению климата»⁴⁵. Они заявляли о своих правомочиях в части законотворчества и формирования политики в порядке реагирования на изменение климата¹⁵.

41. Политико-правовая база по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним может способствовать осуществлению прав коренных народов в том плане, что если ее формирование осуществляется с учетом таких прав, она может содействовать их соблюдению посредством, например, реализации права коренных народов на самоопределение и обеспечения уважения прав коренных народов на земли, территории и ресурсы⁴⁵. Кроме того, меры по смягчению последствий и адаптации к ним могут способствовать уменьшению угроз, которыми чревато изменение климата для коренных народов, обеспечивая соблюдение прав, закрепленных в Декларации. Коренные народы обладают знаниями, необходимыми для реагирования на изменение климата, которые можно использовать при разработке подхода к этой проблеме на основе уважения прав. Требования о применении подобных подходов сформулирова-

⁴² Венская декларация и программа действий, принятая 25 июня 1993 года Всемирной конференцией по правам человека (A/CONF.157/24 (Part I)), глава III.

⁴³ См. A/HRC/10/61.

⁴⁴ Там же, пункт 53.

⁴⁵ В. Таули-Корпус и А. Линге, «Последствия мер по борьбе с изменением климата для коренных народов и для их территорий и земель» (E/C.19/2008/10), пункт 36.

ны в существующих проектах соглашений по сокращению выбросов, обусловленных сведением и деградацией лесов.

42. С другой стороны, изменение климата и меры по смягчению его последствий и адаптации к ним, возможно, уже повлекли за собой нарушения Декларации или могут стать их причиной в будущем. Кроме того, если меры по смягчению последствий изменения климата или адаптации к ним будут недостаточны для противодействия изменению климата, может получиться так, что государства допустят нарушение положений Декларации⁴⁶.

43. В целом, теоретические предпосылки, закладываемые в основу политико-правовой базы по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним, должны быть подвергнуты соответствующей проверке. Государства должны сознавать, что коренные народы воспринимают политико-правовую базу в области изменения климата не более как нынешнее оправдание притязаний государств на контроль над коренными народами, что представляет собой одну из форм неокOLONИализма/неогосподства.

44. Коренные народы по-прежнему сталкиваются с трудностями при обеспечении соблюдения Декларации или поиске средств правовой защиты в тех случаях, когда политико-правовая база, касающаяся изменения климата, не соответствует ей. Так, например, хотя Программа ЮН-РЕДД обязалась соблюдать Декларации, коренные народы имеют не прямую возможность обеспечить выполнение этого обязательства, а скорее косвенную — через международные механизмы по правам человека, отвечающие за работу с государствами.

Право коренных народов на участие

45. Право коренных народов на участие в формировании и реализации международной и внутренней политико-правовой базы по изменению климата вытекает из прав человека, прав коренных народов и принципов благого управления и подкрепляется многочисленными аспектами теории и практики правотворчества и разработки политики на международном и национальном уровнях.

46. Право коренных народов на участие в формировании и реализации международной и внутренней политико-правовой базы по изменению климата вытекает из целого ряда статей Декларации, включая, в частности, статьи 3–5, 18–20, 23 и 30–34⁴⁷. Право коренных народов на участие в процессе принятия затрагивающих их решений закреплено в статье 18, в которой, в частности, говорится следующее:

«Коренные народы имеют право на участие в принятии решений по вопросам, которые затрагивали бы их права, через представителей, избираемых ими самими по своим собственным процедурам, а также на сохранение и развитие своих собственных директивных учреждений».

47. Употребление гипотетической формулировки «которые затрагивали бы их права» позволяет предположить, что коренные народы должны участвовать в

⁴⁶ Survival International, “The most inconvenient truth of all: climate change and indigenous people”, 2009.

⁴⁷ Report of the International Expert Group Meeting on Indigenous Peoples and Climate Change (E/C.19/2008/CRP.9).

данном процессе до вынесения решения и даже в тех случаях, когда такое решение чревато лишь потенциальным воздействием на них, а это указывает на широкую сферу применения такого права. В статье 18 также содержится и требование о том, чтобы собственные институциональные и директивные учреждения коренных народов, призванные обеспечивать их право на самоопределение, являлись теми инструментами, задействуя которые они могли бы принимать участие в соответствующих процессах в порядке реализации своего права на самоопределение.

48. Упомянутое право на участие тесно связано с правом коренных народов на самоопределение и их правом на осуществление принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия⁴⁸. В совокупности они отражают то, что коренные народы — как народы, являющиеся субъектом международного права, — вправе определять свое будущее, а это подразумевает их участие во всех соответствующих процессах, которые могут оказать влияние на них. Это право подлежит осуществлению коллективно, в отличие от прав граждан на участие в процессе принятия решений.

49. Вместе с тем, право коренных народов на участие основывается на общих правах человека и принципах благого управления и связано с ними, о чем говорится в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Действительно, способность государств представлять интересы коренных народов, имеющих право на самоопределение, затруднена тем, что коренные народы зачастую не являются доминирующими в таких государствах и имеют — или вправе иметь — собственные автономные структуры для принятия решений.

50. С учетом связи с самоопределением и международного статуса, которым обладают народы, право коренных народов на участие применяется к процессу формирования международной политико-правовой базы, который осуществляется, в том числе, под эгидой Рамочной конвенции.

51. Как уже отмечалось выше, в соответствии с Декларацией, расширенный международно-правовой режим природоохранной деятельности предусматривает стандарты, требующие участия коренных народов. В четвертом докладе об оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата говорится, что учет знаний коренных народов в политике противодействия изменению климата может обеспечить возможность разработки эффективных стратегий, характеризующихся экономичностью, коллективным участием и устойчивостью³. Статья 6 Рамочной конвенции требует, чтобы государства поощряли и облегчали «участие общественности в рассмотрении вопросов изменения климата и его последствий и в разработке соответствующих мер реагирования». Кроме того, в нынешнем предназначенном для переговоров варианте программы по сокращению выбросов, обусловленных сведением и деградацией лесов, содержится призыв к обеспечению полного и эффективного участия коренных народов в деятельности, связанной с данной инициативой. Постоянный форум рекомендовал в 2008 году, чтобы «ученые, политические деятели и международное сообщество в целом проводили с коренными народами регулярные консультации, с тем чтобы в проводимых ими исследованиях и принимаемых ре-

⁴⁸ Доклад о Международном семинаре по вопросу о методологиях осуществления принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия коренных народов (E/C.19/2005/3).

шениях учитывались традиционные знания и опыт коренных народов»⁴⁹. В порядке реагирования на изменение климата Межправительственный арктический совет аккредитовал ряд организаций коренных народов в качестве постоянных участников в интересах обеспечения активного участия и полномасштабных консультаций с представителями коренных народов Севера⁵⁰. В настоящее время Всемирный банк призывает к подключению коренных народов к работе над политико-правовой базой в области изменения климата⁵¹. В состав Совета по политике Программы ЮН-РЕДД, входят представители коренных народов. В докладе Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека перед ссылкой на положения Декларации о свободном, предварительном и осознанном согласии, отмечается, что «участие в принятии решений имеет ключевую значимость в усилиях по борьбе с изменением климата»⁵². Кроме того, участие коренных народов предусматривает и некоторые внутренние меры, принимаемые в порядке реагирования на изменение климата⁵³.

52. Участию коренных народов в международном правотворчестве способствуют прецеденты, имевшие место, например, в Постоянном форуме, Экспертном механизме по правам коренных народов, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Конвенции о биоразнообразии⁵⁴ и, в особенности, Совете по правам человека. Право на участие поддерживается в более широком контексте юриспруденции по правам человека⁵⁵. Кроме того, в статье 6 Конвенции № 169 МОТ сформулированы обязательства государств по обеспечению участия коренных народов в относящихся к ним политике и программах.

53. Право на участие необходимо для обеспечения авторитетности политико-правовой базы по изменению климата для коренных народов, обладающих правом на самоопределение, а также для других лиц и категорий населения⁵⁶. Подключение к работе позволяет обеспечить, чтобы международная политико-правовая база не возлагала последствия на коренные народы, поскольку они вряд ли поддержат политику, в рассмотрении которой они не участвовали. Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов отметил:

«... без заинтересованности со стороны коренных народов... эффективность государственных программ, даже программ, конкретно планируемых в интересах коренных народов, может с самого начала оказаться неполноценной. Как представляется, отсутствие должных консультаций не-

⁴⁹ См. *Официальные отчеты Экономического и Социального совета, 2008 год, Дополнение № 43 (E/2008/43)*, пункт 9.

⁵⁰ См. http://arctic-council.org/section/the_arctic_council/.

⁵¹ “World Bank affirms support to indigenous peoples in designing climate change responses”, Press release No. 2010/149/SDN (18 November 2009).

⁵² A/HRC/10/61, пункт 79.

⁵³ “Background Analysis of REDD Regulatory Frameworks”, report for Terrestrial Carbon Group and UN-REDD (2009).

⁵⁴ См., в частности, the Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization, adopted by the Conference of the Parties at its sixth session.

⁵⁵ Например, см. сноску 25 выше.

⁵⁶ P. Habermas, quoted in A. Barron “Foucault and the Law” in J. Penner and others (eds.) *Introduction to Jurisprudence & Legal Theory: Commentary and Materials* (Oxford, Oxford University Press, 2002).

изменно ведет к возникновению конфликтных ситуаций, когда коренное население выражает недовольство и недоверие, что в ряде случаев выливалось в насилие» (A/HRC/12/34, пункт 36).

54. Вклад коренных народов, по всей вероятности, позволит сформировать, в конечном счете, более эффективную политико-правовую базу, поскольку его будут вносить те, кто более всего подвергается воздействию изменения климата и соответствующих стратегий смягчения его последствий и адаптации к ним и кто лучше, чем кто-либо еще, осознает существо проблемы, ее последствия и ситуативно-исторические факторы, которые будут способствовать ее решению. Таким образом участие коренных народов позволит повысить уровень экспертной проработки международной политико-правовой базы по изменению климата.

55. Коренные народы заинтересованы в формировании и реализации общей политико-правовой базы по изменению климата в силу своей особой уязвимости по отношению к нему: они могут поделиться накопленным ими передовым опытом в части методов смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним, и международная политико-правовая база по изменению климата может оказать немалое влияние на осуществление ими своих прав. Согласно Декларации, коренные народы вправе участвовать, например, во всей работе по созданию международной и внутренней политико-правовой базы, призванной обеспечивать принятие мер в порядке реагирования на изменение климата, включая возможные последствия, а также сбор данных и подготовку исследований по проблематике изменения климата. В этой связи необходимо предусмотреть участие коренных народов, в частности, в переговорах, происходящих в рамках Конференции сторон Рамочной конвенции, ее вспомогательных органов, предоставляющих, например, научно-технические консультации, и в разработке политики сокращения выбросов, обусловленных сведением и деградацией лесов, включая политику, проводимую в этой области Организацией Объединенных Наций, Всемирным банком и государствами.

56. Коренные народы обращались с призывом к созданию «формальных структур и механизмов с полным и эффективным участием коренных народов», включая привлечение к работе Международного форума коренных народов по изменению климата в консультативном качестве⁵⁷.

57. По всей вероятности, право коренных народов на участие будет укрепляться на местном уровне по мере более конкретного проявления потенциала политико-правовой базы по изменению климата в плане усиления их прав. В подготовленном по заказу Программы ЮН-РЕДД докладе говорится, что для сохранения легитимности и прозрачности предлагаемой национальной или субнациональной схемы сокращения выбросов, обусловленных сведением и деградацией лесов, необходимы консультации с коренными народами и другими заинтересованными сторонами⁵². На национальном и прежде всего местном уровнях право коренных народов на участие во многих случаях могло бы быть воплощено в виде права на применение принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия.

⁵⁷ Анкориджская декларация Всемирного саммита коренных народов по изменению климата, проходившего 20–24 апреля 2009 года в Анкоридже, Аляска.

58. Для обеспечения участия коренных народов в формировании и реализации международной политико-правовой базы по изменению климата в соответствии с Декларацией требуется финансирование.

59. В пункте 6 статьи 7 Рамочной конвенции предусмотрено участие наблюдателей в различных сессиях Конференции сторон, в том числе от неправительственных организаций. Несколько организаций, представляющих интересы коренных народов, получили статус наблюдателей.

60. Однако на практике с коренными народами не проводилось надлежащих консультаций ни во время работы над Рамочной конвенцией, ни в процессе переговоров по Киотскому протоколу, и они были вынуждены прибегнуть к акциям протеста, с тем чтобы обеспечить себе возможность должного участия в формировании политико-правовой базы по изменению климата. Призывы к созданию более эффективных механизмов участия, таких как группа экспертов по проблемам коренных народов и изменению климата, были оставлены без внимания. Положительная практика, которую следует продолжать и расширять, включает в себя выступление представителей организаций коренных народов на пленарном заседании государств в рамках сессии на Бали в сентябре 2009 года, их встречи с председателями различных смежных рабочих групп и предложение ими формулировок документов Рамочной конвенции (в том числе относительно соблюдения прав коренных народов)⁵⁸. Тем не менее, возможности коренных народов в части официального и равноправного участия в переговорах по-прежнему далеки от идеальных.

Право на самоопределение

61. Самоопределение является одним из ключевых принципов Декларации, из которого вытекают все другие права. Его значение в контексте проблематики коренных народов определяется конкретным положением того или иного коренного народа, но при соблюдении принципа равенства, и отражает его собственное видение своих требований в отношении самоопределения. Оно может варьировать от полного суверенитета и независимости, особенно в тех случаях, когда коренной народ проживает в пределах самоуправляющейся или подопечной территории и/или когда государство соглашается на это, до автономии и самоуправления по смыслу статьи 4 Декларации и до полного участия в политических процессах государства. В пункте 1 статьи 46 говорится о территориальной целостности государств. Общим для всех трактовок самоопределения является то, что оно подразумевает политический аспект и отражение требований коренного народа в отношении возможности определять собственную судьбу⁵⁹.

⁵⁸ См. Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action, Non-paper No. 33, "Contact Group on a Shared Vision for Long-Term Cooperative Action". Revised annex 1 to document FCCC/AWGLCA/2009/INF.2, Non-paper by the Facilitator, "Proposed text amendments and additions presented by the International Indigenous Peoples Forum on Climate Change" (Barcelona, 2–6 November 2009).

⁵⁹ James Anaya, "The right of indigenous peoples to self-determination in the post-declaration era", in C. Charters and R. Stavenhagen (eds.) *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, 2009).

62. В тех случаях, когда изменение климата создает угрозу для самого существования коренного народа, что возможно, например, в низколежащих государствах, расположенных на атоллах, право коренного народа на самоопределение, для осуществления которого необходимо, чтобы он продолжил свое существование как народ, может быть полностью нарушено, в особенности если международное сообщество не предоставит альтернативное пространство, где коренной народ мог бы реализовать свое право на самоопределение. Аналогичным образом, взаимные притязания на суверенитет над арктическими районами, в особенности теми из них, которые стали более доступными в результате изменения климата, могут подрывать право коренных народов на самоопределение.

63. В тех случаях, когда международная, национальная или субнациональная политико-правовая база применяется к районам, как правило, регулируемым правовыми обычаями коренного народа, могут возникать коллизии между такими правовыми обычаями и неместными законами и политикой⁶⁰. Там, где неместные законодательные акты имеют преимущественную силу по отношению к местным законам — пусть даже в силу конституционных и других законодательных актов государства, применение неместных актов подрывает право коренного народа на самоопределение⁶⁰.

64. Политика в отношении коренных народов или их территорий, которая формируется без учета их мнения и без согласования с ними, подрывает их право на самоопределение и может усугублять их угнетение со стороны государства.

65. Политико-правовая база по изменению климата может предусматривать поддержку права коренных народов на самоопределение. Так, например, если финансирование по линии проектов сокращения выбросов, обусловленных сведением и деградацией лесов, поступает непосредственно коренному народу, интересы которого представляют его собственные органы, учрежденные в соответствии с нормами местного права, то этот факт может квалифицироваться в качестве признания юрисдикции коренного народа над его собственными землями, территориями и ресурсами (в данном случае лесными), равно как и его права на самоопределение. С другой стороны, если финансирование по линии проектов сокращения выбросов, обусловленных сведением и деградацией лесов, направляется через государственные органы и государство не признает юрисдикции коренного народа над его лесами или, вопреки требованиям коренного народа, поддерживает право собственности некоренных субъектов на земли, территории и ресурсы коренного народа, его право на самоопределение можно считать подорванным. Меры по оказанию поддержки местным органам управления и/или другим организациям гражданского общества, помимо организаций, представляющих интересы коренных народов, могут также создавать угрозу подрыва права коренных народов на самоопределение.

66. Право на самоопределение предполагает право коренных народов на свободное обеспечение «своего экономического, социального и культурного развития». Оно обеспечивается статьей 20, в соответствии с которой коренные народы имеют право на свободное занятие своей традиционной и другой эконо-

⁶⁰ E. Savaresi and A. Morgera, “Ownership of land, forest and carbon”, in J. Costenbader (ed.) *Legal Frameworks for REDD: Design and Implementation at the National Level* (IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 77, 2009).

мической деятельностью, и статьей 23, закрепляющей право коренных народов определять приоритеты и разрабатывать стратегии в целях осуществления своего права на развитие, что предполагает право коренных народов на пользование своими ресурсами в интересах развития. В пункте 1 статьи 32 заявлено, что «коренные народы имеют право определять приоритеты и разрабатывать стратегии освоения или использования своих земель или территорий и других ресурсов». В некоторых случаях развитие может осуществляться за счет разработки запасов ископаемого топлива на территориях коренных народов и участия коренных народов в реализации стратегий смягчения последствий и адаптации к ним. Политико-правовая база по изменению климата, в которой делается попытка ограничить использование коренными народами своих ресурсов, может подрывать их право на самоопределение, если она формируется без участия и — при необходимости — согласия коренных народов.

Права на земли, территории и ресурсы

67. Положения о правах на земли содержатся в статьях 10, 25–30 и 32. В целом, в них:

- запрещается принудительное перемещение коренных народов с их земель и территорий без свободного, предварительного и осознанного согласия и без заключения соглашения, предусматривающего справедливую и честную компенсацию и, где это возможно, вариант возвращения;
- сформулировано право коренных народов поддерживать и укреплять свою особую духовную связь со своими землями, территориями и ресурсами;
- устанавливается право коренных народов на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели, которые они традиционно занимали или иным образом использовали или приобретали;
- провозглашается право коренных народов иметь в собственности, использовать, осваивать или контролировать земли, территории и ресурсы, которыми они обладают в силу традиционного владения или другого традиционного использования, а также те, которые они занимали иным образом;
- содержится требование к государствам осуществлять процесс признания и юридического подтверждения прав коренных народов в отношении их земель, территорий и ресурсов;
- излагается право коренных народов на компенсацию за свои земли, территории и ресурсы, которые были конфискованы, отчуждены, заняты, использованы или которым был нанесен ущерб без их свободного, предварительного и осознанного согласия;
- устанавливается право коренных народов на сохранение и охрану окружающей среды, включая их земли, территории и ресурсы;
- запрещается военная деятельность на землях или территориях коренных народов, если не выполняются определенные критерии;
- закреплено право коренных народов на освоение своих земель, территорий и ресурсов, включая обязательство по получению их свободного, предварительного и осознанного согласия до утверждения проектов, затрагивающего их земли, территории и другие ресурсы.

68. Понятие территорий коренных народов должно толковаться расширительно, в соответствии с пониманием коренных народов, как означающее «все символическое пространство, в котором сформировалась та или иная туземная культура, включая не только землю, но и «священный ландшафт», соответствующий их видению мира»⁶¹. Специфика местных условий будет определять объем притязаний коренных народов на свои территории в соответствии с Декларацией в тех случаях, когда такие земли на данный момент находятся в руках некоренного населения в силу положений внутригосударственного права, но были приобретены без соответствующего согласия коренного народа. Специфика местных условий будет также иметь весьма большое значение при определении точной суммы компенсации за изъятие земель коренных народов по смыслу статьи 28. В обоих случаях решающую роль должны играть преференции коренных народов и понимание ими своих прав. Актуальным в этой связи может являться пункт 2 статьи 46.

69. Согласно Декларации, меры, направленные на установление права собственности коренных народов на землю и демаркацию границ их территорий, должны приниматься с учетом их правовых обычаев, регулирующих практику владения землей. С особой осторожностью следует подходить к выбору правовых критериев, применяемых при определении прав коренных народов на земли, территории и ресурсы, с тем чтобы они не носили ограничительного характера и не отдавали предпочтение некоренным принципам землевладения во избежание неоправданного лишения правооснования законных притязаний коренных народов на свои территории и ресурсы, включая те из них, которыми они традиционно пользовались⁶².

70. Эволюция международного обычного права подкрепляет положения Декларации о правах на землю³⁰.

71. В контексте изменения климата представители коренных народов заявили, что «обеспечение наших прав на земли, леса, воды и ресурсы своих предков составляет основу для устойчивого местного социального, культурного, духовного и экономического развития и является определенной гарантией с учетом нашей уязвимости по отношению к воздействию изменения климата»⁶³.

72. Уменьшение площади земель коренных народов в результате изменения климата в случае «уходящих под воду» островов и таяния снежного покрова указывает на необходимость того, чтобы международная и внутренняя политико-правовая база обеспечивала возможность принятия энергичных мер по смягчению последствий изменения климата в интересах реализации прав на земли, территории и ресурсы, закрепленных в Декларации. Утрата таких территорий серьезно скажется и на других правах, относящихся, например, к традиционным занятиям коренных народов, связанным с ресурсопользованием, в том числе к охоте и рыболовству.

⁶¹ A. Regino Montes and G. Torres Cisneros, "The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: the foundation of a new relationship between indigenous peoples, State and societies" in C. Charters and R. Stavenhagen (eds.), сноска выше.

⁶² A. Erueti, "The demarcation of indigenous peoples' traditional lands: comparing domestic principles of demarcation with emerging principles of international law", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 23, No. 3 (2006).

⁶³ См. сноску 15 выше, пункт 11.

73. Потенциальный синергетический эффект мероприятий по смягчению последствий изменения климата и защите и поощрению прав коренных народов на свои земли, территории и ресурсы четко прослеживается в решениях, вынесенных Межамериканским судом по правам человека по делам «Авас-Тинги против Никарагуа» и «Самарака против Суринама», в которых коренные народы с успехом отстаивали свои права на землю, оказавшиеся под угрозой в условиях не санкционированных (такими народами) концессий на лесозаготовки³³.

74. Земли, территории и ресурсы коренных народов особо уязвимы по отношению к воздействию политико-правовой базы по изменению климата, особенно в тех случаях, когда право собственности на землю еще не закреплено за ними или же в ином отношении характеризуется неопределенностью или оспаривается. Политика в области изменения климата, предусматривающая сооружение плотин и ветроэлектростанций, вложение средств в лесонасаждения и выращивание культур для производства биотоплива может, например, способствовать созданию стимулов к отказу коренным народам в правах на землю и их переселению⁴⁵. Один из юристов, занимающихся вопросами прав коренных народов на землю, отметил, что системы торговли квотами на выбросы могут повлечь за собой «дальнейшее ослабление прав таких народов на землю за счет аннулирования указанных прав и утраты возможности пользования природными ресурсами. Существует опасность прекращения права коренных народов на землю»⁶⁴.

75. Напротив, установление прочных и четких прав коренных народов на землю и лесные угодья может более эффективно способствовать их сохранению, что может оказаться благоприятным с точки зрения инициативы по сокращению выбросов, обусловленных сведением и деградацией лесов, и было квалифицировано в качестве показателя готовности государства к осуществлению политики снижения выбросов от сведения и деградации лесов⁶⁵.

Право на применение принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия

76. Право на применение принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия тесно связано с правом коренных народов на самоопределение и другими обязательствами в области прав человека, в особенности права на участие. Оно было подтверждено в многочисленных материалах, например, Совета по правам человека, межамериканских органов по правам человека³³, Специального докладчика о праве на питание⁶⁶, Комитета по ликвидации расовой дискриминации, Комитета по правам человека и Постоянного форума. Появились определенные нормы внутреннего права, созвучные обязательству по получению добровольного, предварительного и осознанного согласия⁶⁷.

⁶⁴ E. Gerrard, "Impacts and Opportunities for Climate Change: Indigenous Participation in Environmental Markets", *Native Title Research Units* (2008).

⁶⁵ L. Westholm and others, "Assessment of Existing Global Financial Initiatives and Monitoring Aspects of Carbon Sinks in Forest Ecosystems — the Issue of REDD", *Working Papers in Economics*, No. 373 (August 2009); and N. Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007).

⁶⁶ United Nations Special Rapporteur on the right to food, *Large-scale land acquisitions and leases: a set of core principles and measures to address the human rights challenge* (2009).

⁶⁷ Например, *Haida Nation v British Columbia (Minister of Forests)* [2004] 3 S.C.R. 511.

77. Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов прокомментировал значение принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия, воплощенного в соответствующих статьях Декларации (см. A/HRC/12/34), а Постоянный форум детализировал элементы данного принципа на своей четвертой сессии⁶⁸. Принцип добровольного, предварительного и осознанного согласия включает сформулированное в статье 19 требование о том, чтобы государства консультировались и сотрудничали с коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут их затрагивать. В пункте 2 статьи 32 установлено конкретное требование о применении упомянутого принципа «до утверждения любого проекта, затрагивающего их земли или территории и другие ресурсы, особенно в связи с освоением, использованием или разработкой полезных ископаемых, водных или других ресурсов». К числу других актуальных в этой связи статей относятся статьи 10, 11, 15, 17, 18, 28–30, 36 и 38.

78. Как уже отмечалось, включение коренных народов в процессы, которые могут затронуть их, характеризуется практической целесообразностью. Кроме того, эксперты по вопросам добровольного, предварительного и осознанного согласия сделали вывод о том, что принцип добровольного, предварительного и осознанного согласия «возможно, позволит обеспечить принятие справедливых решений и эволюционное развитие, что в свою очередь может послужить основой для совместного управления и принятия решений»⁶⁹.

79. Точное содержание обязательств, вытекающих из положений Декларации о добровольном, предварительном и осознанном согласии, варьируется в зависимости от специфики существующих условий и конкретики проблемы, хотя согласие коренных народов должно запрашиваться всегда⁷⁰. Особые обязательства возникают также в тех случаях, когда решения государства, затрагивающие коренные народы, имеют более широкие последствия, потому что «обычные демократические и репрезентативные механизмы оказываются недостаточно эффективными при решении проблем, характерных для коренных народов, которые, как правило, являются маргинализированными в политической области»⁷¹.

80. Исходя из опыта, накопленного коренными народами в прошлом, применение концепции добровольного, предварительного и осознанного согласия вероятно, в частности, в случаях, когда могут затрагиваться их интересы, относящиеся к следующему⁷²:

- землям, территориям и ресурсам коренных народов, включая окружающую среду;

⁶⁸ См. *Официальные отчеты Экономического и Социального совета, 2005 год, Дополнение № 43 (E/2005/43)*, пункты 69, 86 и 137.

⁶⁹ Доклад о Международном семинаре по вопросу о методологиях осуществления принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия коренных народов (E/C.19/2005/3), пункт 42.

⁷⁰ A/HRC/12/34, пункт 47.

⁷¹ Там же, пункт 42.

⁷² E/C.19/2005/3, пункт 45.

- правам коренных народов по договорам, соглашениям и другим конструктивным договоренностям;
- деятельности, осуществляемой в районах проживания коренных народов, в особенности связанной с добывающими отраслями промышленности, развитием, туризмом и строительством плотин;
- традиционным знаниям коренных народов.

81. В целом, инициативы по получению добровольного, предварительного и осознанного согласия коренных народов должны всегда являться добросовестными⁷³. Термин «добровольное» означает отсутствие принуждения, запугивания или манипулирования⁷⁴. Термин «предварительное» подразумевает получение согласия «достаточно заблаговременно до выдачи разрешения на осуществление или до начала осуществления какой-либо деятельности, а также уважительное отношение к временным рамкам процесса консультаций/достижения консенсуса, принятым у коренных народов»⁷⁴. В контексте изменения климата должен предоставляться весь объем информации, например, о конкретных воздействиях, которые, вероятно, окажут на коренные народы меры по смягчению последствий и адаптации к ним, а также самые последние научные данные о последствиях изменения климата. Должны передаваться достоверные сведения о характере, масштабах и возможности отказа от любого проекта, а также о сроках его реализации и об оценке его необходимости, причем такая информация должна предоставляться в форме, приемлемой для данного коренного народа, с учетом того, что некоторые коренные народы предпочитают устные формы изложения и могут изъясняться только на своем языке. Коренным народам необходимо обеспечивать возможность дискутировать и обсуждать любые предложения, которыми они могут быть затронуты. При осуществлении контактов с коренными народами государства должны с особым вниманием подходить к вопросам взаимодействия с органами, которые представляют интересы затронутого коренного народа, и проявлять уважение к институциональным и директивным структурам коренных народов, как того требует Декларация⁷⁵.

83. В Декларации содержится требование также и о том, чтобы в рамках международных форумов, подобных Рамочной конвенции, государства соблюдали положения Декларации о применении принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия. Примечательно то, что коренные народы высказывались против целого ряда мер, предлагаемых в порядке реагирования на изменение климата, если таковые не будут соответствовать Декларации.

⁷³ Там же, пункт 47.

⁷⁴ Там же, пункт 46(i).

⁷⁵ Там же, пункт 24.