



**Постоянный форум по вопросам
коренных народов**

Шестнадцатая сессия

Нью-Йорк, 24 апреля — 5 мая 2017 года

Пункт 8 предварительной повестки дня*

**Обсуждение по теме «Десятая годовщина Декларации
Организации Объединенных Наций о правах коренных
народов: меры по осуществлению Декларации»**

**Совещание международной группы экспертов по теме
«Осуществление Декларации Организации
Объединенных Наций о правах коренных народов:
роль Постоянного форума по вопросам коренных
народов и других специальных механизмов по вопросам
коренных народов (статья 42)»**

Записка Секретариата

Резюме

Совещание международной группы экспертов по теме «Осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: роль Постоянного форума по вопросам коренных народов и других специальных механизмов по вопросам коренных народов (статья 42)» было проведено 25–27 января 2017 года в Нью-Йорке. В настоящей записке содержится доклад о работе совещания.

* E/C.19/2017/1.



Доклад заседания группы экспертов по теме «Осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: роль Постоянного форума по вопросам коренных народов и других специальных механизмов по вопросам коренных народов (статья 42)»

I. Введение

1. Принятие 13 сентября 2007 года Генеральной Ассамблеей в своей резолюции [61/295](#) Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов явилось крупной победой коренных народов мира и выдающимся достижением международной нормотворческой деятельности. Приближается десятилетняя годовщина с момента принятия Декларации Организации Объединенных Наций 13 сентября 2017 года, и поэтому совещание международной группы экспертов предоставило возможность рассмотреть взаимодополняющие роли и влияние следующих трех специальных механизмов по вопросам коренных народов, занимающихся ее осуществлением: Постоянного форума по вопросам коренных народов; Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах коренных народов; Экспертного механизма Совета по правам человека по вопросу о правах коренных народов.

2. Постоянный форум по вопросам коренных народов является вспомогательным органом Экономического и Социального Совета, который учрежден Советом в его резолюции 2000/22 и наделен мандатом обсуждать находящиеся в ведении Совета вопросы коренных народов, касающиеся экономического и социального развития, культуры, окружающей среды, образования, здравоохранения и прав человека. Постоянному форуму поручено выполнение следующих задач: давать экспертные консультации и рекомендации по вопросам коренных народов Совету, а также программам, фондам и учреждениям Организации Объединенных Наций через Совет; повышать уровень информированности о ведущейся в рамках системы Организации Объединенных Наций деятельности, связанной с вопросами коренных народов, и содействовать ее интеграции и координации; и готовить и распространять информацию по вопросам коренных народов.

3. Экспертный механизм по правам коренных народов был создан в 2007 году Советом по правам человека в его резолюции [6/36](#). Ему было поручено выполнять мандат по предоставлению Совету тематических экспертных заключений по правам коренных народов в форме исследований и основанных на результатах исследований рекомендаций. Во время Всемирной конференции по коренным народам, состоявшейся в сентябре 2014 года, Генеральная Ассамблея предложила Совету пересмотреть мандаты своих существующих механизмов, в частности Экспертного механизма по правам коренных народов в целях изменения и совершенствования методов его работы, с тем чтобы он мог эффективнее содействовать соблюдению Декларации Организации Объединенных Наций (резолюция [69/2](#), пункт 28). В рамках последующей деятельности 30 сентября 2016 Совет по правам человека постановил изменить мандат Экспертного механизма, который обеспечивает Совет по правам человека эксперт-

ным опытом и консультациями, согласно положениям Декларации Организации Объединенных Наций, а также оказывает помощь государствам-членам по их просьбе в достижении целей Декларации путем поощрения, защиты и осуществления прав коренных народов (резолюция Совета по правам человека 33/25, пункт 1). В соответствии с пересмотренным мандатом Экспертный механизм: готовит ежегодное исследование о положении в области прав коренных народов во всем мире в контексте достижения целей Декларации; выявляет, распространяет и пропагандирует передовой опыт и извлеченные уроки; оказывает помощь государствам-членам и/или коренным народам по их просьбе в предоставлении технических консультаций относительно разработки в государствах законодательства и политики, касающихся прав коренных народов; предоставляет государствам-членам по их просьбе содействие и консультации для выполнения рекомендаций универсального периодического обзора и договорных органов, специальных процедур или других соответствующих механизмов; и по просьбе государств-членов, коренных народов и/или частного сектора взаимодействует и оказывает им содействие путем организации диалога, когда тот приемлем для всех сторон, для достижения целей Декларации.

4. В 2001 году Комиссия по правам человека учредила должность Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов в рамках системы тематических специальных процедур. Мандат Специального докладчика, продленный Советом по правам человека в 2010 году, включает следующие задачи: а) изучать пути и средства преодоления существующих препятствий для полной и эффективной защиты прав коренных народов в соответствии с его/ее мандатом и выявлять и поощрять наилучшую практику и обмениваться ею; б) собирать, запрашивать, получать и обмениваться информацией и сообщениями из всех соответствующих источников, включая правительства, коренные народы и их общины и организации, о предполагаемых нарушениях их прав; в) готовить рекомендации и предложения по соответствующим мерам и деятельности в целях предупреждения нарушений прав коренных народов; г) работать в тесном сотрудничестве и координации с другими специальными процедурами и вспомогательными органами Совета по правам человека, в частности с Экспертным механизмом по правам коренных народов, соответствующими органами Организации Объединенных Наций, договорными органами и региональными правозащитными организациями; д) работать в тесном сотрудничестве с Постоянным форумом по вопросам коренных народов и участвовать в его ежегодной сессии; е) наладить регулярный и основанный на сотрудничестве диалог со всеми соответствующими субъектами, включая правительства, соответствующие органы Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения и программы, а также коренные народы, национальные правозащитные учреждения, неправительственные организации и другие региональные или субрегиональные международные учреждения, в том числе относительно возможностей технического сотрудничества по просьбам правительств; ж) популяризировать Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и, когда это необходимо, международные договоры, имеющие отношение к продвижению прав коренных народов; з) уделять особое внимание правам человека и основным свободам женщин и детей из числа коренных народов и учитывать гендерную перспективу при выполнении его/ее мандата; и) рассматривать соответствующие рекомендации всемирных конференций, саммитов и других совещаний Организации Объеди-

ненных Наций, а также рекомендации, замечания и заключения договорных органов по вопросам, относящимся к его/ее мандату; j) представлять доклад об осуществлении его/ее мандата Совету в соответствии с его ежегодной программой работы (см. резолюцию 15/14 Совета).

5. Мандаты Специального докладчика и Экспертного механизма требуют тесного сотрудничества и координации деятельности трех механизмов, а в мандате Постоянного форума, созданного ранее в 2000 году, не содержится прямой ссылки на другие механизмы или на Декларацию Организации Объединенных Наций. Вместе с тем задача Постоянного форума состоит в том, чтобы оказывать содействие интеграции и координации деятельности, связанной с вопросами коренных народов, в рамках системы Организации Объединенных Наций, и об этом прямо упоминается в статье 42 Декларации Организации Объединенных Наций, которая гласит:

«Организация Объединенных Наций, ее органы, включая Постоянный форум по вопросам коренных народов, и специализированные учреждения, в том числе на страновом уровне, и государства содействуют соблюдению и полному применению положений настоящей Декларации и принимают последующие меры по эффективному осуществлению настоящей Декларации».

6. Признавая, что необходимо стимулировать более активные действия для достижения прогресса в осуществлении Декларации Организации Объединенных Наций, в своей резолюции 65/198 Генеральная Ассамблея постановила организовать проведение в сентябре 2014 года Всемирной конференции по коренным народам. Цель Всемирной конференции состояла в обмене мнениями и передовым опытом относительно осуществления прав коренных народов, включая выполнение задач, поставленных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. В итоговом документе Всемирной конференции по коренным народам (резолюция 69/1 Генеральной Ассамблеи) государства-члены подтвердили свою поддержку Декларации Организации Объединенных Наций и свое твердое обязательство уважать и поощрять права коренных народов и содействовать их осуществлению, никоим образом не умаляя их, и отстаивать принципы Декларации. Государства-члены определили также конкретные меры и обязательства, которые они могли бы принять для достижения целей Декларации, в том числе на национальном уровне.

II. Организация работы

7. На своей ежегодной сессии в мае 2016 года по случаю десятой годовщины принятия Декларации Организации Объединенных Наций, наступающей в 2017 году, Постоянный форум по вопросам коренных народов рекомендовал Экономическому и Социальному Совету санкционировать проведение трехдневного совещания группы экспертов по теме: «Осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: роль Постоянного форума по вопросам коренных народов и других специальных механизмов по вопросам коренных народов (статья 42)». В июле 2016 года Совет постановил провести совещание группы экспертов (см. решение Экономического и Социального Совета 2016/250). В соответствии с решением Совета секретаря

риат Постоянного форума провел совещание 25–27 января 2017 года. Программа работы Комиссии на 2016–2017 годы приводится в приложении I к настоящему докладу.

8. В работе совещания международной группы экспертов приняли участие члены и представители трех специальных механизмов по вопросам коренных народов: Постоянного форума по вопросам коренных народов (Мариам Валле Абубакрин, временно исполняющая обязанности Председателя Айса Мукабенова, Роберт Лесли Малезер и Брайан Кин); Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов (Виктория Таули-Корпус); и Экспертного механизма по правам коренных народов (Альберт К Барюм, Председатель, и Алексей Цыкарев). В совещании также принимали участие следующие семь экспертов из социально-культурных регионов коренных народов: Хинду Умару Ибрахим (Африка), Ларс-Андерс Баер (Арктика), Шанкар Лимбу (Азия), Макс Оофт (Центральная и Южная Америка и Карибский бассейн), Анатолий Слепцов (Восточная Европа, Российская Федерация, Центральная Азия и Закавказье), Шерил Лайтфут (Северная Америка) и Клер Чартерс (Тихоокеанский регион).

9. На совещании группы экспертов присутствовали наблюдатели от государств-членов, учреждений, фондов и программ системы Организации Объединенных Наций, других межправительственных организаций, организаций коренных народов и неправительственных организаций. Список участников содержится в приложении II.

10. В распоряжении участников находились программа работы и документы, подготовленные семью региональными экспертами. Документы для совещания группы экспертов указаны в приложении III к настоящему докладу (с документацией можно также ознакомиться по адресу: www.un.org/development/desa/indigenoupeoples/).

11. На открытии совещания группы экспертов перед участниками выступил Директор Отдела по вопросам социальной политики и развития Департамента по экономическим и социальным вопросам, в котором он приветствовал всех участников совещания и подчеркнул, что десятая годовщина принятия Декларации Организации Объединенных Наций, наступившая в 2017 году, предоставила возможность задуматься о том, каким образом Декларация повлияла на действия и стратегии по вопросам коренных народов и мотивировала их. Г-жа Мариам Валле Абубакрин, исполняющая обязанности Председателя Постоянного форума, отметила важность Декларации Организации Объединенных Наций и подчеркнула, что ее осуществление требует ресурсов и политической воли. Несмотря на определенный прогресс, достигнутый в самых разных странах, коренные народы по-прежнему страдают от дискриминации, плохого медицинского обслуживания и ограниченного доступа к качественному образованию, а их земельные права практически не соблюдаются. Руководитель секретариата Постоянного форума также приветствовал экспертов и участников и в общем виде изложил задачи совещания, подчеркнув, что его основная цель состоит в том, чтобы обеспечить перспективные и стратегические меры, направленные на укрепление партнерства и сотрудничества в деле осуществления Декларации.

12. Совещание международной группы экспертов проводилось на основе итогов обсуждений и выводов предыдущих совещаний по вопросу о правах коренных народов, в том числе состоявшегося в 2009 году совещания международной группы экспертов по вопросу о роли Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов в осуществлении положений статьи 42 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (E/C.19/2009/2). Опираясь на выводы этого совещания, Постоянный форум на своей восьмой сессии подготовил замечания общего порядка, с тем чтобы определить обязанности Форума, как это изложено в статье 42, и пути их выполнения Форумом (E/2009/43, приложение). В январе 2015 года другая группа экспертов, созданная в целях осуществления последующей деятельности по итогам Всемирной конференции по коренным народам 2014 года и для обсуждения стратегий и путей повышения эффективности осуществления Декларации Организации Объединенных Наций, собиралась для обсуждения темы «Диалог по вопросу о факультативном протоколе к Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов» (E/C.19/2015/8).

III. Общий обзор итогов обсуждений

A. Осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов на глобальном уровне

13. В ходе совещания положительную роль сыграли многочисленные примеры в отношении прав коренных народов во всем мире, включая представление результатов межнационального сравнительного исследования положения дел с соблюдением прав коренных народов в 60 странах со значительной численностью населения из числа коренных народов, предметом которого было сопоставить риторические и договорные обязательства каждого государства по международным документам в области прав коренных народов с их практическими действиями на правовом, политическом и конституциональном уровнях¹.

14. Четыре страны (Австралия, Канада, Новая Зеландия и Соединенные Штаты Америки), которые первоначально проголосовали против принятия Декларации Организации Объединенных Наций в 2007 году, впоследствии изменили свои официальные позиции и «поддержали» или «одобрили» Декларацию в 2009 и 2010 годах. Было указано на применение подхода выборочного одобрения, поскольку такие одобрения включали важные оговорки и исключения в отношении того, каким образом следует толковать Декларацию в контексте национального законодательства. В отношении этих четырех стран можно также говорить о концепции «чрезмерного соблюдения», в соответствии с которой государство-член принимает конституционные, правовые и/или политические меры, обеспечивающие конкретные права или категорию прав, сфера охвата которых превышает обязательства этого государства по международным договорам в области прав человека или его нормативные обязательства; причем все они демонстрируют умеренную или высокую степень применения правовой, конституционной и политической практики при осуществлении прав

¹ Sheryl Lightfoot, *Global Indigenous Politics: A subtle revolution*, Routledge, 2016.

коренных народов, но не хотят брать на себя обязательства на высоком уровне в отношении документов по правам коренных народов.

15. Кроме того, удалось добиться некоторых успехов в отношении многосторонних переговоров на глобальном уровне. Результатом активного участия коренных народов в переговорах по Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года стало обеспечение учета вопросов коренных народов в деятельности по достижению целей в области устойчивого развития. Представители коренных народов из семи социально-культурных регионов приняли участие в этом процессе, в том числе на политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию. На переговорах по проблеме изменения климата коренные народы являются одной из девяти основных групп в рамках Экономического и Социального Совета, участвующих в обсуждениях Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. С 2008 года активное участие в этом процессе принимает Международный форум коренных народов по изменению климата. Его деятельность осуществляется по двум направлениям: политические и технические вопросы, а достижения включают признание прав коренных народов в преамбуле Парижского соглашения; признание важности традиционных знаний для деятельности в области адаптации в статье 7.5 Парижского соглашения; и создание платформы для обмена традиционными знаниями коренных народов (см. [FCCC/CP/2015/10/Add.1](#), решение 1/CP.21, пункт 135).

16. В ходе обсуждения, последовавшего за выступлениями экспертов, участники отметили необходимость проявлять осторожность в отношении вопроса о языке; ключевую роль государственного сектора в осуществлении Декларации Организации Объединенных Наций; то обстоятельство, что более широкая представленность коренных народов в государственном секторе может стать ускорителем процесса осуществления Декларации; а также то, что прогресс на глобальном уровне, например в связи с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата, может быть связан с участием коренных народов. Обсуждался также вопрос о том, какие выгоды страны могут получить от соблюдения Декларации Организации Объединенных Наций. В этой связи многие участники особо отметили преимущества мирного и справедливого урегулирования конфликтов из-за ресурсов и репутационные выгоды, которые уважение прав коренных народов может принести туристическому сектору, а также экономический эффект повышения качества здравоохранения и образования для коренных народов. Также было отмечено, что необходимо повышать уровень осведомленности и наращивать потенциал государств и страновых групп Организации Объединенных Наций на всех уровнях.

17. Что касается оценки соблюдения, то участники поставили под сомнение применение универсального подхода к оценке того, как государства-члены осуществляют Декларацию Организации Объединенных Наций. Были также упомянуты возможности, которые новый мандат Экспертного механизма по правам коренных народов предлагает в плане учета специфики регионов, оказания поддержки государствам-членам и важной площадки для обсуждения вопросов коренных народов в Совете по правам человека. Было отмечено, что экспертам необходимо привлекать к участию свои соответствующие регионы, в том числе страны и региональные организации. Кроме того, участники согласились с тем, что одну из ключевых ролей играют инвесторы частного сектора,

в частности в силу того, что они имеют больше возможностей и влияния на страновом уровне. Сформировался также широкий консенсус в отношении важной роли, которую могут играть национальные правозащитные институты. Полезным инструментом были признаны вопросники, рассылаемые государствам-членам и национальным правозащитным институтам. Кроме того, участники согласились с тем, что огромное значение имеют дезагрегированные и статистические данные, в частности касающиеся целей в области устойчивого развития. Представитель одного из государств-членов выступил с идеей представлять ежегодно всеобъемлющий доклад по вопросу о коренных народах, который может быть полезным для трех механизмов, а также для договорных органов и универсального периодического обзора.

В. Достижения и проблемы в ходе осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов на национальном уровне

18. В Африке различные государства на национальном уровне приняли правовые нормы, законодательные акты и стратегии, направленные на осуществление Декларации Организации Объединенных Наций. В числе примеров передовой практики можно отметить принятие в Конго Закона № 5-2011 о поощрении и защите прав коренных народов, первого такого закона в Африке, имеющего эпохальное значение; ратификацию в 2010 году Центральноафриканской Республикой Конвенции № 169 от 1989 года Международной организации труда о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, единственной страной в Африке, которая это сделала; признание в новой Конституции Кении прав «маргинализированных общин»; официальное признание амазигского языка и культуры в Конституции Марокко 2011 года; создание Чадом учреждения для оказания услуг в области образования и здравоохранения для детей кочевников. Результатом участия коренных народов стало укрепление организаций коренных народов во многих странах Африки и на региональном уровне.

19. Декларация Организации Объединенных Наций медленно, но неуклонно оказывает влияние на национальное законодательство, в том числе в Российской Федерации, где основные положения Декларации нашли отражение в законодательстве страны и в решениях и действиях местных органов власти. Российская Федерация является многонациональным государством, объединяющим различные этнические общности и коренные народы. В соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы защиты прав национальных меньшинств относятся к совместным полномочиям федерального правительства и органов местного самоуправления. Право коренных народов на сохранение и развитие различных аспектов культуры, как это отражено, в частности, в статьях 5, 8, 11, 12, 15 и 31 Декларации Организации Объединенных Наций, также отражено в статье 72 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

20. Одним из важных достижений российской политики в отношении коренных народов заключается в том, что малочисленным коренным народам Севера

гарантирована правовая защита и возможность: вести свой традиционный образ жизни; сохранять уникальную культуру и обычаи своих предков; вести кочевой и полукочевой образ жизни, в том числе заниматься оленеводством и рыболовством; и выбирать свою собственную судьбу. На региональном уровне в Якутии в 2010 году был принят Закон «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)». Основным механизмом государственной поддержки является государственная программа «Поддержка коренных малочисленных народов Севера», которая является частью более широкой государственной программы «Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012–2016 годы». В этой связи правительство Якутии поддерживает кочевые общины в качестве одной из форм самоуправления аборигенов в Арктике. 1 января 2017 года местные государственные органы определили 59 территорий традиционного землепользования коренных малочисленных народов, из которых 55 уже зарегистрированы в государственном реестре федеральных территорий традиционного землепользования.

21. В Азиатском регионе признание прав коренных народов различается как в законодательстве, так и на практике. Среди примеров передовой практики можно отметить исторический Закон о правах коренных народов Филиппин 1997 года и ратификацию Конвенции МОТ № 169 Непалом, первой страной в регионе, которая это сделала. Признается также существование традиционных и представительных институтов. Так, в разделе 2(с) вышеупомянутого Закона о правах коренных народов говорится, что государство признает, гарантирует защиту и уважает традиционные институты; Конституция Индонезии признает коренные народы в качестве традиционных или этнических групп населения (масиаракат адат или масиаракат хокум адат), хотя в Законе № 27/2007 об аграрной реформе и Законе № 32/2010 об окружающей среде однозначно используется термин «традиционный» (который используется самими коренными народами); в штатах Сабах и Саравак, Малайзия, местный суд обладает юрисдикцией над нормами обычного права и обычаями. В некоторых странах были созданы специальные учреждения, занимающиеся вопросами коренных народов, такие как Национальный фонд для развития коренных народностей в Непале и Национальная комиссия по делам коренных народов Филиппин. Вместе с тем, признание земельных прав, территорий и ресурсов является основополагающим фактором, определяющим осуществление других прав, включая право на жизнь, безопасность и свободу, и в настоящее время только в нескольких странах действуют законы (либо конституционные, либо нормативные положения), в которых признаются права коренных народов на земли и территории.

22. Национальные правозащитные учреждения также применяют положения Декларации Организации Объединенных Наций в качестве одного из основных инструментов для мониторинга и оценки положения в области прав человека коренных народов в Азии. В 2013 году Комиссия по правам человека Малайзии поручила провести национальное расследование в отношении земельных прав коренных народов (оранг асли) и опубликовала всеобъемлющий доклад. Комиссия вынесла важные рекомендации с учетом положений Декларации Организации Объединенных Наций, в том числе в отношении свободного, предва-

рительного и осознанного согласия. В 2014 году Национальная комиссия по правам человека Индонезии провела первое национальное расследование случаев нарушения земельных прав коренных народов². В отношении правового статуса Декларации Организации Объединенных Наций в статье 9 Закона Непала о договорах 1991 года говорится, что нормы международного права эквивалентны нормам национального законодательства и что в случае коллизии нормы международного права имеют приоритет над нормами национального законодательства. Организация Объединенных Наций на страновом уровне может оказывать поддержку государствам-членам и коренным народам, особенно в контексте общесистемного плана действий по защите прав коренных народов. Важно, чтобы коренные народы участвовали в разработке Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития для их стран. Несмотря на рост признания и более широкое поощрение прав коренных народов, многое еще предстоит сделать, по сравнению с прошлым периодом.

23. В ходе обсуждений был рассмотрен широкий круг вопросов. Ряд участников отметили, что Декларация Организации Объединенных Наций является эффективным инструментом для содействия использованию языков коренных народов и что Международный год языков коренных народов в 2019 году предоставит именно такую возможность. Участники также выразили мнение о том, что содействие использованию языков связано с целым рядом прав, включая доступ к правосудию. Было подчеркнуто, что необходимы практические инструменты для поддержки процесса осуществления, и в качестве хорошего примера было приведено Руководство для парламентариев³. Участники также пришли к выводу о том, что необходимо уделять больше внимания прогрессу, достигнутому теми государствами-членами, которые сделали конкретные шаги по осуществлению Декларации. Некоторые государства-члены предложили использовать национальные добровольные презентации, как это делает Комиссия по положению женщин. Кроме того, была подчеркнута роль национальных правозащитных учреждений и частного сектора в осуществлении Декларации. Представители Австралии, Канады, Новой Зеландии, Парагвая и Чили пояснили, как они достигли прогресса в деле осуществления Декларации в своих странах. Участники выразили озабоченность по поводу тенденции к криминализации протестов коренных народов, а также подчеркнули, что в тех случаях, когда права коренных народов не признаются, они должны продолжать их отстаивать. Было также указано на необходимость работы на местном уровне в целях содействия осуществлению Декларации. Особое внимание было обращено на важность повышения уровня осведомленности и укрепление потенциала судебных и правовых органов.

² Резюме результатов расследования см. <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2016/04/komnas-hamnationalinquiry-summary-apr2016>.

³ Межпарламентский союз, Руководство для парламентариев № 23 «Осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов», Женева, 2014 год (<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human-rights/Indigenous-Peoples-Parliamentarians-Handbook.html>).

С. Достижения и проблемы в ходе осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов на региональном уровне

24. Существует целый ряд достижений и проблем в области осуществления Декларации Организации Объединенных Наций в Латинской Америке и Карибском бассейне. Осуществлению Декларации в этом регионе способствовали несколько факторов, в том числе: относительно высокая доля коренного населения в странах Латинской Америки; ярко выраженная самобытность коренных народов в регионе (не стоит вопрос о том, кого относить к коренному населению, а кого нет); поддержка правительства стран региона их движения; сильное коллегиальное давление со стороны правительств; и работа региональных правозащитных механизмов, включая Межамериканскую комиссию по правам человека и Межамериканский суд по правам человека в качестве автономных органов Организации американских государств. Кроме того, коренные народы в этом регионе исторически имели высокую степень организации как на национальном, так и на региональном уровнях, и они последовательно требовали соблюдения своих прав, получали поддержку международных доноров и использовали правовые средства и механизмы для поощрения своих прав. Среди некоторых важных нерешенных проблем можно назвать: ограниченную политическую волю и трудности в деле повышения уровня осведомленности среди населения в отношении прав коренных народов, в частности коллективных прав; противоречивые интересы, в частности в отношении собственности на землю; ограниченные возможности для разработки стратегий информационно-пропагандистской деятельности; трудности, с которыми сопряжено осуществление юридических процессов; программы доноров; отсутствие международного давления в вопросах осуществления; отсутствие стратегии в области средств массовой информации. В качестве одного из путей продвижения вперед было бы полезно применять системный подход к разработке и осуществлению стратегической программы с указанием целей, результатов, мероприятий, сроков, бюджета и механизмов контроля и оценки.

25. В Арктическом регионе с помощью традиционной практики народ саами закрепил имущественные права на свои земли и ресурсы и на собственность в виде права продолжать иметь на своей территории проживания традиционные уклады жизни. Обязательство государств уважать права собственности на основе традиционного землевладения прописано как в многосторонних договорах в области прав человека, которые являются обязательными для соответствующих правительств, включая Международный пакт о гражданских и политических правах и Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, так и в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. В 2012 году Верховный суд Швеции вынес постановление по делу Нордмалинга, громкого дела о земельных правах саами. Верховный суд обосновал свое решение тем, что представляет собой обычную практику в оленеводстве. В соответствии с этим подходом Суд пришел к выводу о том, что общины закрепили имущественные права на обширный земельный участок. Это решение создает прецедент, поскольку в нем указывается, что оленеводческие общины саами имеют права собственности на всю традиционную территорию саами в Швеции.

26. В Норвегии, Финляндии и Швеции автономия и самоуправление саами осуществляются соответствующими саамскими парламентами, которые официально признаны в национальном законодательстве. Члены саамских парламентов избираются народом саами соответствующих стран. В целях укрепления своей способности решать трансграничные проблемы, затрагивающие интересы народа саами, три саамских парламента создали совместный орган по сотрудничеству — Парламентский совет саами. Члены Парламентского совета назначаются тремя саамскими парламентами из числа представителей, избранных в каждый из них по результатам публичных выборов, проводимых в общинах саами в соответствующих странах. Саами в Российской Федерации не имеют своего публично признанного парламента, однако они получили статус наблюдателя и участника Парламентского совета саами.

27. В ходе своих обсуждений ряда вопросов, касающихся осуществления Декларации Организации Объединенных Наций на региональном уровне, участники выделили следующие конкретные моменты: а) африканские государства приняли активное участие в обсуждениях, которые привели к принятию Декларации; б) Африканская комиссия по правам человека и народов оказала содействие в поддержку принятия Декларации африканскими государствами и продолжает играть ключевую роль в ее осуществлении; в) другие заинтересованные стороны также могут играть ключевую роль в деле осуществления Декларации, включая региональные комиссии и региональные организации; и д) необходимо обеспечить возможности для повышения уровня осведомленности и просвещения по вопросам прав коренных народов. Потребуется стратегические подходы к процессу осуществления, чтобы облегчить проведение целевых мероприятий с учетом ситуации, сложившейся в различных странах и регионах.

28. Участники также подчеркнули, что необходимо наладить взаимодействие между региональными организациями коренных народов и использовать региональные механизмы и учреждения в целях содействия расширению применения прав, закрепленных в Декларации. Десять лет спустя после принятия Декларации было сочтено необходимым выявить пробелы в ее осуществлении, установить сроки и составить многолетний план по устранению этих пробелов. В Международном фонде сельскохозяйственного развития (МФСР) Форум коренных народов был упомянут в качестве хорошего примера участия коренных народов и интеграции в контексте одной из межправительственных организаций. Было также отмечено, что необходимо разработать стратегию участия трех специальных механизмов по вопросам коренных народов в деятельности по обмену передовой практикой между регионами.

D. Стратегии осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов

29. В практике Организации Объединенных Наций декларация является «торжественным документом, к которому обращаются в крайне редких случаях, когда речь идет о важных и долговременных вопросах и когда необходима

максимальная степень соблюдения»⁴. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов стала стандартом, на основе которого на национальном и международном уровнях проводится оценка деятельности того или иного государства по вопросам коренных народов. Она является своего рода ответом на историческую дискриминацию коренных народов и оказывает влияние как на международном, так и на национальном уровнях. Участники особо отметили легитимность Декларации, вытекающую из проводившихся в течение двух десятилетий процессов консультаций, которые в конечном итоге привели к ее принятию. Конкретным примером использования Декларации в качестве авторитетного правового документа являются слушания и решение Трибунала Вайтангипо делу «Уайа Те Мана Мотухаке», движение «Мана Мотухаке», отчет о разбирательстве по жалобе о нарушении Закона об общинном развитии маори в части права народа маори на самоопределение. Декларация Организации Объединенных Наций пользуется самой широкой поддержкой и является всеобъемлющим правовым документом, излагающим права коренных народов.

30. Одним из наиболее эффективных путей повышения правового и политического влияния Декларации Организации Объединенных Наций состоит в том, чтобы коренные народы использовали ее в своей правовой и политической информационно-пропагандистской деятельности. Действуя таким образом, защитники интересов коренных народов могут побудить государства к взаимодействию с Декларацией в таких формах, которые в долгосрочной перспективе приведут к ее более широкому признанию и применению даже в тех случаях, когда государство отклоняет или квалифицирует эти нормы как не имеющие обязательной силы. Такая информационно-пропагандистская деятельность может способствовать повышению взаимодействия государств и, в конечном счете, обеспечить соблюдение международных норм. Кроме того, стремление государства уменьшить репутационные издержки, связанные с несоблюдением международных норм, может стать фактором приведения внутреннего законодательства в соответствие с такими нормами⁵.

31. После принятия Декларации Организации Объединенных Наций мандат Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов был расширен, и в резолюции 15/14 Совета по правам человека речь идет в том числе и о поощрении Декларации Организации Объединенных Наций и международных документах, касающихся продвижения прав коренных народов.

32. Выступая на совещании группы экспертов, Специальный докладчик особо отметил защитную функцию Декларации Организации Объединенных Наций, которая призвана устранить сохраняющиеся последствия исторического отрицания основных прав коренных народов. Таким образом, государства-члены должны разработать на основе Декларации конкретные меры по осуществлению прав коренных народов. Декларация является одним из важнейших инструментов для примирения. Среди сохраняющихся препятствий на пути ее осуществления можно отметить проблемы, связанные с противоречивым толкованием прав, закрепленных в Декларации, и необходимостью расширения

⁴ См. E/3616/Rev.1, пункт 105.

⁵ См. также Andrew T. Guzman “Reputation and International Law” (2005–2006) 34 Ga J Int’l & Comp L 379 at 387.

участия коренных народов в различных межправительственных процессах. Еще одна проблема заключается в том, что положительное судебное решение не обязательно означает, что оно будет выполнено. Необходимо наладить более широкий обмен знаниями и результатами работы между тремя механизмами. И здесь полезными партнерами могут стать академические институты.

33. Участники подчеркнули, что реформа мандата Экспертного механизма по правам коренных народов предоставляет трем механизмам прекрасную возможность дополнять работу друг друга при осуществлении деятельности по удовлетворению потребностей на страновом уровне. Осуществлению Декларации будет также способствовать сотрудничество трех механизмов с региональными организациями с опорой на работу региональных механизмов и последующим выходом на национальный уровень.

34. Участники констатировали, что в последние 10 лет структуры системы Организации Объединенных Наций достигли значительного прогресса в деле укрепления процесса осуществления Декларации и что удалось добиться более высокого уровня подотчетности на международном уровне. Одним из ключевых компонентов этого процесса является общесистемный план действий по правам коренных народов. В настоящее время основное внимание необходимо уделять на национальном уровне, и в этой связи задача укрепления потенциала коренных народов приобретает первостепенное значение. Было также отмечено, что цели в области устойчивого развития представляют собой ключевую отправную точку для работы по осуществлению Декларации.

35. В ходе заключительной сессии в трех группах состоялись обсуждения краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных стратегий, направленных на содействие осуществлению Декларации Организации Объединенных Наций.

Краткосрочная стратегия осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов

36. Участники подчеркнули, что необходим системный подход, включающий приоритеты, цели, сроки и контрольные показатели. Основой для этой краткосрочной (трехлетней) стратегии должны послужить общесистемный план действий по правам коренных народов и цели в области устойчивого развития. В числе некоторых из приоритетов такой стратегии можно отметить: укрепление потенциала организаций коренных народов; создание механизма для обмена информацией об извлеченных уроках и распространение передовых методов работы; и повышение уровня осведомленности с помощью стратегии в отношении средств массовой информации. В течение трехлетнего цикла трем механизмам следует сосредоточить свои усилия на ограниченном числе вопросов и провести обзор хода осуществления Декларации в определенном количестве стран. Было также высказано мнение о том, что можно было бы подготовить концептуальную записку с более подробным изложением этих предложений, чтобы облегчить проведение обсуждений в ходе шестнадцатой сессии Постоянного форума и чтобы три механизма могли с ней ознакомиться.

Среднесрочная стратегия осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов

37. Участники определили, что среднесрочная стратегия осуществления должна быть сформулирована в сроки реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Рассмотренные элементы стратегии включали: а) принятие последующих мер в связи с целями и задачами, в которых содержится конкретная ссылка на вопросы коренных народов, в частности вопросы образования и борьбы с нищетой, а также с другими целями и задачами, имеющими особенно актуальное значение для коренных народов; б) осуществление тремя механизмами совместных мероприятий; в) поощрение развития с учетом интересов коренных народов, принимая во внимание положение коренных народов в развитых странах; и г) разработка трехсторонней модели обработки информации, получаемой от государств-членов, учреждений Организации Объединенных Наций и коренных народов. Было отмечено, что нужны полные данные о социально-экономическом положении коренных народов как в развитых, так и в развивающихся странах. Участники выразили мнение о том, что в среднесрочной стратегии необходимо предусмотреть проведение на постоянной основе мероприятий по повышению уровня осведомленности о важности учета прав коренных народов в контексте реализации целей в области устойчивого развития, а также продолжать проведение анализа воздействия деятельности по достижению целей на вопросы коренных народов. Одним из хороших примеров в этой связи является концептуальная записка о положении коренных народов и целях в области устойчивого развития, подготовленная секретариатом Постоянного форума.

Долгосрочная стратегия осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов

38. Участники высказали мнение о том, что долгосрочная стратегия должна включать мероприятия по обеспечению более широкого освещения значимости Декларации Организации Объединенных Наций на национальном уровне и что все три механизма должны вносить свой вклад в эти усилия. Поэтому эти три механизма должны привлекать к своей работе как можно больше других ведомств. Было отмечено, что необходимо осуществлять сбор данных и, в частности, необходим координационный центр по сбору данных. Для целей информационно-пропагандистской деятельности можно было бы представить аналитический комментарий по каждой статье Декларации. Было высказано мнение о том, что для оценки процесса осуществления необходимы как качественные, так и количественные данные. Важно было готовить методические материалы, уточняющие аспекты Декларации, касающиеся международного обычного права. Было также высказано мнение о том, что нужно укреплять потенциал во всех секторах, в том числе силами самих коренных народов, и три механизма должны внести свой вклад в эти усилия. Ключевое значение в долгосрочном плане имеет начальное, среднее и высшее образование. Также важно не упускать из виду такие основные права, как право на землю, территорию и ресурсы, право на самоопределение и доступ к правосудию. Участники выразили мнение о том, что три механизма должны побудить Организацию Объединенных Наций согласовать свою политику в отношении коренных народов. Была особо отмечена модель Форума коренных народов в рамках МФСР, кото-

рая стала хорошим примером поддержки принципа самоопределения коренных народов в рамках одного из учреждений Организации Объединенных Наций. Кроме того, было признано, что необходимо фиксировать и распространять информацию о передовой практике, выносить на обсуждение позитивные и вдохновляющие идеи, взаимодействовать с частным сектором и поднимать вопрос о его ответственности применительно к соблюдению принципа должной осмотрительности. Что касается сбора данных, то в качестве примера передовой практики была определена глобальная инициатива «Навигатор по коренным народам», которая предоставляет коренным народам рамочные правила и набор показателей для систематического отслеживания степени признания и осуществления их прав⁶.

IV. Выводы и направления дальнейшей работы

39. Что касается оценки прогресса, достигнутого в последние 10 лет, то во многих докладах отмечено, что, несмотря на серьезные проблемы, в деле осуществления Декларации Организации Объединенных Наций на международном, региональном и национальном уровнях был достигнут определенный прогресс. Декларация применялась в национальных и региональных судах, а участие коренных народов в политических процессах как на национальном, так и на международном уровнях стало более заметным. Система Организации Объединенных Наций все более активно участвует в решении вопросов коренных народов, в том числе в рамках общесистемного плана действий по вопросам прав коренных народов, обзора мандата Экспертного механизма по правам коренных народов, последующей деятельности по итогам Всемирной конференции по коренным народам и нынешних консультаций по вопросам расширения участия коренных народов в работе Организации Объединенных Наций. Главная цель итогового документа Всемирной конференции заключалась в том, чтобы укрепить приверженность и активизировать деятельность в этом направлении. И здесь был достигнут определенный прогресс на национальном и международном уровнях, включая обязательства по разработке национальных планов действий.

40. Несмотря на эти обнадеживающие события, все еще остаются нерешенными серьезные проблемы, мешающие полному осуществлению Декларации, и прежде всего речь идет о необходимости практического закрепления положений Декларации в национальном законодательстве, чтобы добиться конкретного прогресса в отношении прав коренных народов на местах. Для Организации Объединенных Наций и ее специальных механизмов по вопросам коренных народов это означает, что они должны привлечь к работе учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций, чтобы устранить пробел в процессе осуществления на страновом уровне.

41. Участники определили следующие некоторые из причин этих трудностей процесса осуществления: ограниченная политическая воля; наличие определенных опасений и недопонимания между государствами, частным сектором и общественностью последствий, вытекающих из прав коренных народов, вклю-

⁶ Indigenous Navigator (www.indigenousnavigator.org/statistics/).

чая склонность рассматривать права коренных народов в качестве «игры с нулевой суммой»; низкий уровень информированности о Декларации; конкурирующие интересы в условиях нехватки ресурсов; фрагментация международного права; и параметры измерения прогресса, которые не известны из-за проблем, связанных с данными и показателями.

Приложение I

Программа работы

<i>Дата/время</i>	<i>Программа</i>
Среда, 25 января 2017 года	
10.00 ч. 00 м. — 13 ч. 00 м.	<p>Вступительные замечания</p> <p>Даниэла Бас, директор Отдела социальной политики и развития Департамента по экономическим и социальным вопросам</p> <p>Мариам Валле Абубакрин, исполняющая обязанности Председателя Постоянного форума по вопросам коренных народов</p> <p>Осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов</p> <p>Координатор: Чандра Рой-Хенриксен, руководитель секретариата Постоянного форума</p> <p>Ораторы:</p> <p>Шерил Лайтфут</p> <p>Хинду Ибрагим Умару</p> <p>Общее обсуждение</p>
15 ч. 00 м. — 18 ч. 00 м.	<p>Осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (продолжение)</p> <p>Координатор: Роберт Лесли Малезер, член Постоянного форума по вопросам коренных народов</p> <p>Общее обсуждение</p>
Четверг, 26 января 2017 года	
10 ч. 00 м. — 13 ч. 00 м.	<p>Достижения и проблемы процесса осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов на национальном уровне</p> <p>Координатор: Виктория Таули Корпус, Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов</p> <p>Ораторы:</p> <p>Анатолий Слепцов</p> <p>Шанкар Лимбу</p>

<i>Дата/время</i>	<i>Программа</i>
15 ч. 00 м. — 18 ч. 00 м.	<p>Достижения и проблемы процесса осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов на национальном уровне (продолжение)</p> <p>Координатор: Айса Мукабенова, заместитель Председателя Постоянного форума по вопросам коренных народов</p> <p>Общее обсуждение</p> <p>Достижения и проблемы процесса осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов на региональном уровне</p> <p>Координатор: Алберт Детервиль, Председатель Экспертного механизма по правам коренных народов</p> <p>Ораторы:</p> <p>Макс Оофт</p> <p>Ларс-Андерс Баер</p> <p>Общее обсуждение</p>
Пятница, 27 января 2017 года	
10 ч. 00 м. — 13 ч. 00 м.	<p>Стратегии продвижения Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: роль трех механизмов Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов (Экспертный механизм по правам коренных народов, Постоянный форум по вопросам коренных народов и Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов)</p> <p>Координатор: Ларс-Андерс Баер</p> <p>Ораторы:</p> <p>Клэр Чартерс</p> <p>Виктория Таули Корпус</p> <p>Общее обсуждение</p> <p>Стратегии продвижения прав коренных народов: роль трех механизмов по вопросам коренных народов (Экспертный механизм по правам коренных народов, Постоянный форум по вопросам коренных народов и Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов) (продолжение)</p>

Дата/время

Программа

15 ч. 00 м. — 18 ч. 00 м.

Участники будут разбиты на три группы для обсуждения краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных стратегий:

- Группа 1: как разработать трех/пятилетнюю стратегию осуществления Декларации Организации Объединенных Наций?
- Группа 2: как разработать стратегию поощрения прав коренных народов и их участия в рамках Повестки дня на период до 2030 года?
- Группа 3: как приступить к разработке долгосрочной стратегии на основе Декларации Организации Объединенных Наций?

Представление выводов обсуждений в трех группах

Координатор: Роберт Лесли Малезер, член Постоянного форума по вопросам коренных народов

Заключительные замечания:

Айса Мукабенова, заместитель Председателя
Постоянного форума по вопросам коренных народов

Приложение II

Список участников

Члены Постоянного форума по вопросам коренных народов

Мариам Уоллет Абубакрин, заместитель Председателя

Айса Мукабенова заместитель Председателя

Роберт Лесли Малезер

Брайан Кин

Члены механизмов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами прав коренных народов

Виктория Таули-Корпус, Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов

Альберт Барум, член Экспертного механизма по правам коренных народов

Уилтон Литлчайлд, член Экспертного механизма по правам коренных народов

Алексей Цыкарев, член Экспертного механизма по правам коренных народов

Приглашенные эксперты

Хинду Умару Ибрахим (Африка)

Ларс-Андерс Баер (Арктика)

Шанкар Лимбу (Азия)

Макс Оофт (Центральная и Южная Америка и Карибский бассейн)

Анатолий Слепцов (Восточная Европа, Российская Федерация, Центральная Азия и Закавказье)

Шерил Лайтфут (Северная Америка)

Клер Чартерс (Тихоокеанский регион)

Государства-члены

Австралия

Бразилия

Канада

Чили

Китай

Коста-Рика
Эквадор
Финляндия
Гватемала
Гондурас
Индия
Индонезия
Япония
Мальта
Мексика
Мьянма
Панама
Южная Африка
Соединенные Штаты Америки
Святой Престол

Система Организации Объединенных Наций

Международный фонд сельскохозяйственного развития
Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
Программа развития Организации Объединенных Наций
Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ООН-женщины)
Департамент общественной информации

Неправительственные организации и научные институты

Международное информационное агентство коренных народов
Юридический альянс американских индейцев
«Америкенс и Кабилес фор Либерти»
Ассамблея коренных народов
Организация «Культурное выживание»
Всемирный консультативный комитет друзей (Отделение Организации Объединенных Наций)
Университет им. Георга Августа (Университет Гёттингена)

Большой совет племени кри (Ию Истчи)
Ассоциация «Хабитат Про»
Конфедерация племен ирокезов: Комитет по внешним сношениям
Центр правовой защиты индейцев
Центр документации, исследований и информации коренных народов
Международный совет по индейским договорам
Организация «Международный обмен традициями коренных народов»
Племя могикан
Комитет НПО по правам коренных народов
«Культуры коренных народов юго-запада»
Кембриджский университет
Университет Колорадо
Национальное управление Западной Папуа
Всемирный центр преподавания и обучения коренных народов

Приложение III

Перечень документов

Концептуальная записка

Программа работы совещания группы экспертов

Документ, представленный Хинду Умаром Ибрагимом

Документ, представленный Ларсом-Андерсом Баером

Документ, представленный Шанкаром Лимбу

Документ, представленный Максом Оофтом

Документ, представленный Анатолием Слепцовым

Документ, представленный Шерил Лайтфут

Документ, представленный Клэр Чартерс

Все упомянутые выше доклады и другие документы, представленные на заседании, размещены на веб-сайте секретариата Постоянного форума по вопросам коренных народов (<https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/>).