



**Постоянный форум по вопросам
коренных народов**

Нью-Йорк, 20–31 мая 2013 года

Пункт 8 повестки дня предварительной повестки дня*

**Будущая работа Постоянного форума, включая
вопросы Экономического и Социального Совета
и новые вопросы**

**Сводный доклад о деятельности добывающих
предприятий и ее воздействии на коренные народы**

Записка Секретариата

В соответствии с решением Постоянного форума по вопросам коренных народов, принятым на его одиннадцатой сессии (см. E/2012/43, пункт 107), г-н Саул Висенте Васкес, участник Постоянного форума, подготовил сводный доклад о деятельности добывающих предприятий и ее воздействии на коренные народы, который настоящим представляется на его двенадцатой сессии.

* E/C.19/2013/1.



Сводный доклад о деятельности добывающих предприятий и ее воздействии на коренные народы

I. Связь коренных народов с их землями и их концепция развития

1. Постоянный форум, учитывая позицию коренных народов относительно нарушений своих индивидуальных и коллективных прав человека международными корпорациями, провел исследования и экспертно-аналитические семинары и в своих докладах представил рекомендации в отношении деятельности добывающих предприятий и ее воздействии на коренные народы, их земли, территории и природные ресурсы. На своей седьмой сессии в 2008 году Постоянный форум назначил трех специальных докладчиков для подготовки докладов о корпорациях и коренных народах, которые должны быть представлены на рассмотрение Форума на его восьмой сессии. Постоянный форум также постановил провести международный семинар по добывающим отраслям с участием экспертов.

2. В докладе одного из экспертов Постоянного форума подчеркивается¹, что еще с доиспанских времен коренные народы обожествляли землю и почитали ее как священную Мать-Землю. Все живущие на ней существа являются братьями, она — суть наше жизненное пространство и наше коллективное бытие. Поэтому с землей необходимо поддерживать отношения социальной и экологической гармонии и баланса.

«Каждая часть этой земли священна для моего народа. Каждый блестящий хвойный куст, каждая песчинка песка на пляжах, каждая росинка в темных лесах, каждый холм и жужжание каждого насекомого — все это священо для памяти и наследия моего народа. Соки, циркулирующие в деревьях, несут в себе воспоминания о краснокожих»².

3. Такое отношение коренных народов к земле сохранилось и по сей день; оно является частью мировоззрения, выражаемого через их культуру. В своих докладах Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов и один из экспертов Постоянного форума отмечают, что коренные народы обычно проживают в сельской местности на своих исконных территориях, на которых они сохраняют свои собственные традиционные формы общинного уклада жизни и которые обошли стороной масштабные потрясения, вызванные стремительными экономическими и экологическими преобразованиями³.

4. По мнению одного из участников Форума, эта философия жизни является фундаментальной ценностью для коренных народов, но никогда не имела никакого значения для корпораций, правительств и многосторонних финансовых учреждений; свидетельство тому — высокие темпы роста потребления природных ресурсов и последствия глобализации, которые мы сегодня наблюдаем.

¹ См. E/C.19/2009/CRP.14.

² Эту мысль вождь Ноа Силз выразил в письме Франклину Пирсу, президенту Соединенных Штатов Америки, после угрозы продать его территории.

³ E/CN.4/2003/90, пункт 7 и E/C.19/2009/CRP.11, пункт 9.

5. Это пренебрежительное и дискриминационное отношение к образу жизни коренных народов объясняет, почему правительства в последнее время заговорили о так называемых «слаборазвитых районах», имея в виду добычу полезных ископаемых. И, всячески маскируя свое соучастие, и во имя того, что они называют «развитием», постоянно нарушают права человека коренных народов⁴, которые закреплены в международных договорах и национальном законодательстве.

6. Такие действия, которые обычно мотивируются тем, что необходимо сокращать масштабы нищеты и создавать рабочие места, предполагают наличие молчаливого согласия с увеличением давления на ресурсы земель и территорий коренных народов, которые в непропорционально большей степени и в ущерб своим интересам несут колоссальные издержки в связи с деятельностью добывающих компаний и других предприятий, потребляющих ресурсы; горнодобывающих отраслей; добычей нефти и газа; работой крупных плотин и гидроэлектростанций; реализацией инфраструктурных проектов; развитием туристической индустрии; лесопользованием; развитием сельского хозяйства, биотехнологии и фармацевтики; рыбным хозяйством; строительством свалок токсичных отходов и производством биотоплива⁵.

II. Деятельность добывающих предприятий и ее воздействие на коренные народы, их земли, территории и природные ресурсы

7. История отношений коренных народов с корпорациями и добывающими предприятиями в частности, остается неизменной еще с колониальных времен; процесс разграбления, разрушения и геноцида коренных народов в этот период документально зафиксирован. Один из участников Постоянного форума отметил, что «проект колонизации превратился в массовый геноцид. Наглядный пример тому — коренные народы Американского континента, которые истреблялись для того, чтобы удовлетворить алчность к драгоценным металлам, жемчугам и так далее. В период с начала вторжения в 1492 году и до начала 1600-х годов (XVII век) численность коренного населения резко сократилась. Геноцид как следствие добычи минерального сырья осуществлялся на постоянной основе»⁶.

8. В настоящее время, как указано участником Постоянного форума в ее докладе:

«Сегодня грубые нарушения прав человека коренных народов мира по-прежнему имеют место. В последние годы наблюдается усиление дав-

⁴ См. «Коренные народы и их права», Родольфо Ставенхаген. Тематические доклады Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов Совета по правам человека Организации Объединенных Наций (подборка докладов Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов Совета по правам человека Организации Объединенных Наций), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Мексика.

⁵ E/C.19/2009/CRP.11, пункты 9–11.

⁶ Испанское слово *angurria* (алчность), использованное в тексте оригинала, происходит из языка аргентинских индейцев гаучо.

ления на их территории в результате эксплуатации лесов, месторождений полезных ископаемых, водных ресурсов и углеводородов, а также деятельности отраслей сельского хозяйства, животноводства, рыболовства, производства биотоплива, фармацевтической и косметической промышленности. Общим элементом всех видов деятельности этих компаний является изгнание и перемещение коренных народов с их земель. Отмечались даже случаи лишения владений, когда компании в своих интересах использовали географические особенности проживания общин коренных народов, пользовались их неграмотностью и одноязычием.⁷»

9. Три механизма Организации Объединенных Наций, которым конкретно поручено заниматься вопросами коренных народов, обеспокоены тем, что в отношении практически всех территорий, принадлежащих коренным народам, есть планы по добыче природных ресурсов, в частности полезных ископаемых, нефти и газа⁸. Термин «добывающие предприятия» охватывает транснациональные корпорации, государства, государственные и частные корпорации, компании и другие структуры, участвующие в разведке и добыче природных ресурсов⁹.

10. Что касается добычи ископаемых, то один из участников Постоянного форума обращает внимание на дело племен шошонов¹⁰, документально оформленное в 2008 году, которое касается третьего крупнейшего золотодобывающего района в мире. В этом районе свою деятельность ведут многие компании, зарегистрированные в Канаде, в том числе «Браво Венчер Груп», «Невада Пасифик Голд», «Баррик Голд», «Гламис Голд», «Грэйт Бэйсин Голд» и «Ю.С. Голд Корп.». В результате деятельности горнодобывающих компаний на территории проживания племен шошонов имели место такие явления, как потеря грунтовых вод, загрязнение окружающей среды и уничтожение объектов культурного наследия¹¹.

11. Что касается углеводородов, то один из участников Форума отмечает дело, касающееся ненецкого народа. В России 92 процента газа и 14 процентов нефти добывается на территории, где проживает ненецкий народ¹², кочевые племена, которые на протяжении тысячелетий кочевали по тундре северо-восточной части Европы и северо-восточной Сибири. Сегодня этот образ жизни находится под серьезной угрозой в связи с загрязнением почвы и пастбищ для оленей. После того, как в 2008 году было подписано соглашение между местными ненецкими организациями и компанией «Новатэк», положение дел в этом регионе улучшилось¹³.

12. Карлос Мамани Кондори, участник Постоянного форума, приводит примеры проблем, связанных с добывающими предприятиями в Перу:

⁷ См. E/C.19/2009/CRP.11.

⁸ A/HRC/18/35, пункт 22; E/C.19/2009/CRP.14; E/C.19/2012/3, пункт 2; A/HRC/EMRIP/2010/2, пункт 34.

⁹ E/C.19/2009/CRP.8, пункты 8 и 11.

¹⁰ См. www.minesandcommunities.org/article.php?a=8766.

¹¹ E/C.19/2009/CRP.11, пункт 17.

¹² См. <http://www.ecologiablog.com/post/514/pueblo-nenet-en-siberia-amenazado-por-el-gas-y-el-petroleo> — Ненецкому народу в Сибири угрожают газ и нефть.

¹³ A/HRC/EMRIP/2009/5, пункт 6.

- в Серро-де-Паско компания «Волкан» проводит работы по расширению карьера, которые будут иметь негативные последствия для городских районов, поскольку породные отвалы и пустые породы свозятся на общинные земли, в результате чего происходит вытеснение городских поселений и общин коренных народов с их территории;
- компания «Доу Ран Перу» эксплуатирует крупнейшее плавильное предприятие в регионе, которое расположено в городской черте города Оройя. Metallургический комплекс ежедневно выбрасывает в атмосферу 1070 кубометров ядовитого дыма, содержащего 15 металлов, представляющих опасность для здоровья, в том числе двуокись серы, сильно загрязняющий окружающую среду газ. Высокие концентрации свинца и серы имеют серьезные последствия для здоровья и загрязняют почву и воду. Недавно эта компания получила государственное финансирование и ей был предоставлен мораторий на реализацию экологических нормативов.

13. Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов приводит в качестве примеров несколько ситуаций, когда крупные проекты в области развития сказались на правах коренных народов, в частности следующие:

Серьезные случаи непризнания и несоблюдения прав коренных народов и племен были зарегистрированы в Суринаме. Коренные и племенные народы (маруны), численность которых составляет около 75 000 человек, или около 14 процентов от общей численности населения, проживают в лесных массивах в глубине и подвергаются в обществе различным формам дискриминации. (...) Различные коренные общины и общины марунов пострадали от деятельности по добыче полезных ископаемых (золота и бокситов) и лесозаготовке, которую национальные и зарубежные компании ведут без предварительного согласия или участия этих народов¹⁴.

(...) Согласно сообщениям, в результате добычи полезных ископаемых без соответствующей компенсации или обеспечения экономической безопасности были перемещены тысячи семей племени сантал адиваси, проживающих в штате Джаркханд, Индия¹⁵.

(...) Коренные народы кейо в Кении также сообщили, что в результате горнорудной деятельности они подверглись принудительному выселению со своих земель без какой-либо компенсации¹⁶.

III. Международная правовая база по правам человека и коренные народы

14. В последние 20 лет правам коренных народов в контексте международного законодательства в области прав человека стало уделяться больше внимания, и три механизма признают, что эти права закреплены во многих правовых документах.

¹⁴ E/CN.4/2003/90, пункт 21.

¹⁵ Там же, пункт 22.

¹⁶ Там же, пункт 23.

15. Один из участников Постоянного форума считает, что частью такой правовой базы являются следующие документы: Всеобщая декларация прав человека 1948 года; Конвенция о защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах, 1957 год (Конвенция № 107 МОТ); Конвенция о предотвращении преступления геноцида и наказании за него (1948 год); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах, которые вступили в силу в марте 1976 года. Среди других международно-правовых документов, касающихся прав коренных народов, можно отметить Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о правах ребенка и Конвенцию о биологическом разнообразии, а также пункт 20 Венской декларации и Программы действий, принятой на Всемирной конференции по правам человека в 1993 году¹⁷. Член Постоянного форума Карлос Мамани Кондори добавляет к этому списку Декларацию о постоянном суверенитете над природными ресурсами.

16. В числе других правовых документов, защищающих права коренных народов, можно отметить: общую рекомендацию № 23 Комитета по ликвидации расовой дискриминации, касающуюся коренных народов; Всеобщую декларацию о культурном разнообразии 2001 года; и рабочий документ 2001 года, озаглавленный «ПРООН и коренные народы: политика вовлечения», который устанавливает руководящие принципы Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)¹⁸.

17. Экспертный механизм по правам коренных народов добавляет в приведенный выше список следующие документы: Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; замечания общего порядка № 20 и 21 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам; замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека; решения Межамериканского суда по правам человека и Межамериканской комиссии по правам человека; и Африканскую хартию прав человека и народов¹⁹.

18. Эксперты считают, что Конвенция МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (Конвенция МОТ № 69) и Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (Декларация) являются теми правовыми документами, в которых права коренных народов сформулированы наиболее полно. Декларация считается признанием исторических требований этих народов о принятии правового документа, защищающего их права; это рамки, которые устанавливают минимальные стандарты обеспечения достоинства, выживания и благополучия коренных народов.

¹⁷ E/C.19/2012/3, пункты 16 и 18.

¹⁸ Там же, пункт 22.

¹⁹ A/HRC/EMRIP/2010/2, пункты 11, 13–16 и 36.

IV. Самоопределение, участие, консультация и свободное, предварительное и осознанное согласие

Самоопределение

19. Механизмы подтвердили, что наиболее важным правом коренных народов является право на свободное волеизъявление, поскольку без реализации этого права они не могут осуществлять другие основные права человека коренных народов²⁰.

20. Право на свободное волеизъявление содержится в общей статье 1 двух конвенций по правам человека 1966 года и статье 3 Декларации. В силу этого права коренные народы свободны в выборе своего политического статуса и осуществлении своего экономического, социального и культурного развития²¹.

21. С тем чтобы выбрать свой политический статус и осуществлять свое развитие, необходимо, чтобы получило признание их жизненное пространство, т.е. территория. В статье 26 Декларации провозглашается, что «коренные народы имеют право иметь собственность, использовать, осваивать или контролировать земли, которыми они обладают в силу традиционного владения или другого традиционного занятия или использования».

22. Из изложенного выше следует, что коренные народы имеют политическую и правовую системы с юрисдикцией над своей территорией и что компании и государства должны учитывать существование этих систем до начала реализации любых проектов, включая проекты в области добычи полезных ископаемых, которые так или иначе могли бы нанести ущерб интересам коренных народов¹.

23. Помимо этого, Экспертный механизм указывает на то, что «коренные народы имеют право принимать свои собственные независимые решения, в которых они определяют свой собственный политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие. Самоопределение представляет собой непрерывный процесс, обеспечивающий постоянное участие коренных народов в принятии решений и осуществлении контроля над своей собственной судьбой»²².

Участие и консультации

24. В своем исследовании Экспертный механизм отмечает, что «в Декларации содержится более 20 положений, подтверждающих право коренных народов на участие в процессе принятия решений»²³.

25. Экспертный механизм также поясняет, что:

«Важно, что в Декларации проводится различие между внутренними и внешними процессами принятия решений. Таким образом, коренные народы имеют право на автономию или самоопределение в вопросах, относящихся к их внутренним или местным делам (статья 4), и право, если они того желают, на полноценное участие в политической, экономиче-

²⁰ Там же, пункт 2, и E/C.19/2009/CRP.14.

²¹ Резолюция 61/295 Генеральной Ассамблеи.

²² A/HRC/EMRIP/2010/2, пункт 31.

²³ Там же, пункт 8.

ской, социальной и культурной жизни государства (статья 5), а также на участие в принятии всех решений по всем затрагивающим их и их права вопросам (статьи 18 и 19). Иными словами, Декларация подтверждает право коренных народов развивать и поддерживать свои собственные институты принятия решений и органы управления наряду с их правом на участие во внешних процессах принятия решений и политическом устройстве государства»²⁴.

Экспертный механизм также подчеркивает обязанность государства «консультироваться с коренными народами по вопросам, которые могут их затрагивать, на основе принципа свободного, предварительного и осознанного согласия»²⁵.

26. Экспертный механизм отмечает, что внутренние процессы принятия решений изложены в статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, а внешние процессы — в статье 25 Пакта²⁶.

27. В Конвенции МОТ № 169 за коренными народами закреплено право на полноценное и конструктивное консультирование и участие, и, по мнению Экспертного механизма, это право является краеугольным камнем Конвенции²⁷. Она обязывает государства обеспечить наличие учреждений для участия коренных народов (статьи 2 и 33) и отмечает, что статьи 6, 7 и 15 Конвенции представляют собой общую основу для консультаций и участия коренных народов.

28. Со своей стороны Специальный докладчик²⁸ подчеркивает, что государства обязаны проводить консультации с коренными народами; эта обязанность вытекает из статьи 19 Декларации и конкретно из ее статей 10, 11, 15, 17, 19, 28, 29, 30, 32, 36 и 38. Он отмечает, что в Конвенции это обязательство закреплено в пунктах 1 и 2 статьи 6; пункте 2 статьи 15; пункте 2 статьи 17; пункте 3 статьи 22; пункте 3 статьи 27; и статье 28. Он также отмечает, что это обязательство закреплено в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Международном пакте о гражданских и политических правах²⁹.

29. Многие правительства отмечают, что трудно проводить консультации, поскольку общим положением упомянутых выше правовых документов является то, что просьбы о проведении консультаций могут поступить в любое время, создавая дополнительные проблемы практического характера. Вместе с тем в докладе Специального докладчика сфера применимости обязанности проводить консультации определяется следующим образом:

«Она применима во всех случаях, когда возможное влияние на коренное население принимаемого государством решения не будет ощущаться остальной частью общества. Такая дифференциация влияния имеет место в тех случаях, когда решение затрагивает интересы или условия жизни коренных народов, даже в том случае, если решение может иметь более широкое воздействие, например случаи принятия определенных законода-

²⁴ Там же, пункт 3.

²⁵ Там же, пункт 5.

²⁶ Там же, пункты 9 и 12.

²⁷ Там же, пункт 17. См. также A/HRC/12/34, пункты 38 и 39.

²⁸ A/HRC/12/34, пункт 38.

²⁹ Там же, пункт 40 и сноска 4, которая касается документа CERD/C/51/Misc.13/Rev.4.

тельных мер. Так, сфера действия законодательства об использовании земель или ресурсов может быть широкой, однако его влияние на интересы коренных народов может быть специфическим, поскольку они имеют свои традиционные системы землевладения или культурные условия, что, таким образом, обуславливает обязанность проводить консультации»³⁰.

Специальный докладчик также отмечает, что проведение консультаций является необходимым, если речь идет о ресурсах, находящихся в собственности государства, на землях, которые занимают коренные народы, или о влиянии конституционных или законодательных реформ на коренное население страны³¹.

30. Что же касается мер, которые затрагивают конкретные коренные народы или общины, таких как добыча полезных ископаемых, то в этом случае консультации должны быть направлены на обеспечение соблюдения интересов именно этих затрагиваемых общин³². В этих случаях необходимо получить согласие затрагиваемых общин.

Свободное, предварительное и осознанное согласие

31. Специальный докладчик отмечает статью 19 Декларации, согласно которой консультации с коренными народами должны проводиться добросовестно с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, то есть согласие должно быть конечной целью консультаций. В статье 10 и пункте 2 статьи 29 Декларации также устанавливается, что государство обязано заручиться согласием на осуществление любого проекта, который может привести к выселению той или иной общины со своих традиционных земель или цель которого создать хранилище для опасных материалов или отходов на землях коренных народов³³.

32. Согласно Экспертному механизму, принцип получения согласия устанавливает рамки для предварительных консультаций, утверждения проекта и переговоров по вопросам совместного использования выгод. Это согласие должно быть получено, в частности, для проектов, связанных с добычей природных ресурсов и созданием природных парков, лесных заповедников и заказников на землях и территориях коренных народов³⁴.

33. Экспертный механизм также отмечает, что некоторые договорные органы разъяснили сферу обязанности государства получать и уважать согласие коренных народов в связи с деятельностью добывающих предприятий³⁵. Руководящие принципы «Аквэ-Кон» в отношении осуществления статьи 8(j) Конвен-

³⁰ A/HRC/12/34, пункт 43.

³¹ Там же, пункты 44 и 45.

³² Там же, пункт 45.

³³ Там же, пункты 46 и 47.

³⁴ A/HRC/EMRIP/2010/2, пункт 34. См. также Кэтэл Доэл, «Свободное, предварительное и осознанное согласие: универсальные нормы и рамки для консультаций и совместного использования выгод применительно к коренным народам и добывающему сектору» — доклад, подготовленный для семинара по добывающим отраслям, по вопросам коренных народов и прав человека, организованного Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, 3 и 4 декабря 2008 года, Москва.

³⁵ Комитет по ликвидации расовой дискриминации (CERD/C/RUS/CO/19 и CERD/C/62/CO/2); и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (замечания общего порядка № 21 (E/C.12/GC/21), пункт 37, E/C.12/1/Add.100, пункт 12, и E/C.12/1/Add.74, пункт 12).

ции о биологическом разнообразии также признают важность наличия согласия для защиты традиционных знаний коренных народов³⁶.

34. Экспертный механизм далее отмечает, что на региональном уровне решением Межамериканского суда по правам человека по делу *Народ сарамака против Суринама* касался обязанности государств консультироваться и получать согласие³⁷.

35. Экспертный механизм также отмечает, что международные финансовые учреждения признают важность получения согласия в контексте осуществления проектов, связанных с освоением природных ресурсов коренных народов; в частности, такое требование предусмотрено в экологической политике Европейского банка реконструкции и развития и гарантиях политики Азиатского банка развития³⁸.

V. Ответственность и роль государств, компаний и корпораций касательно добывающих предприятий

36. Из предыдущих глав следует, что государства должны консультироваться, обеспечивать участие и получать свободное, предварительное и осознанное согласие коренных народов. Без ущерба для положений этого заявления три механизма выразили свою обеспокоенность в связи с большим количеством компаний, открывших в последние годы свои отделения на территориях коренных народов, что способствовало обострению конфликта между этими компаниями и коренными народами: компании эксплуатируют природные ресурсы, нарушают индивидуальные и коллективные права, а во многих случаях лишают коренные народы их земель и природных ресурсов. Поэтому механизмы обращают внимание на необходимость создания нормативно-правовой базы, которая бы регулировала деятельность таких компаний на территориях коренных народов.

37. Один из участников Постоянного форума отмечает, что:

«Число транснациональных корпораций, занимающихся освоением ресурсов, возрастает, и им необходимо начать применять в рамках своих проектов мандаты социальной ответственности. В то же время правительствам также необходимо использовать международные стандарты для гарантирования прав коренных народов на национальном уровне.

³⁶ См. www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf.

³⁷ Case of the *Saramaka People v. Suriname*, series C, No. 172, 28 November 2007, para. 134.

³⁸ A/HRC/EMRIP/2010/2, пункты 36–40. См. также European Bank for Reconstruction and Development, *Environmental and Social Policy*, May 2008, available from www.ebrd.com/about/policies/enviro/policy/2008policy.pdf; and Asian Development Bank, *The Safeguard Policy Statement* (second draft), October 2008, pp. 11, 12 and 19.

(...)

Согласно самым последним данным, на сегодняшний день в глобальной экономике действуют 77 000 транснациональных корпораций, имеющих порядка 770 000 дочерних компаний и миллионы поставщиков. Транснациональные корпорации проводят операции в большем, чем когда-либо ранее, числе государств, и все чаще в таких социально-политических условиях, которые ставят перед ними абсолютно новые проблемы в области прав человека»³⁹.

38. По словам Специального докладчика, никакой правовой базы, определяющей ответственность корпораций за соблюдение прав человека, сегодня нет. Однако общая дискуссия по проблематике компаний и их отношения к правам человека продолжается. Он также отмечает, что одним из вопросов этой дискуссии должен стать вопрос об ответственности корпораций перед коренными народами. В ходе дискуссии подчеркивалось, что корпоративная ответственность применительно к правам человека несколько отличается от ответственности, возлагаемой на государства. Что касается этого аспекта, то он отмечает: «И действительно, разработанные Специальным представителем Генерального секретаря концептуальные рамки различают три вида обязанностей: обязанность государства обеспечивать защиту, корпоративная обязанность соблюдать и общая обязанность добиваться восстановления нарушенных прав»⁴⁰.

39. Иными словами, государство отвечает за защиту коренных народов от возможных нарушений прав человека со стороны хозяйствующих субъектов, в том числе транснациональных корпораций, а компании обязаны соблюдать международные стандарты в области прав человека, проявляя при этом «должную осмотрительность»⁴¹.

40. Кроме того, как отметил один из экспертов Постоянного форума, корпорации, в отличие от правительств, нередко имеют больше возможностей влиять на реализацию и защиту прав и в силу этого должны нести ответственность за соблюдение прав, на которые они могут влиять, в том числе право на свободное, предварительное и осознанное согласие.

41. Специальный докладчик отмечает, что принцип «должной осмотрительности» охватывает три ряда факторов: страновой контекст, в котором компании ведут свою деятельность; вопрос о том, какого рода воздействие на права человека может оказывать в этом контексте их собственная деятельность; и вопрос о том, может ли деятельность компаний приводить к нарушениям прав человека. Эти аспекты нашли свое отражение в Глобальном договоре Организации Объединенных Наций, на сегодняшний день наиболее важной международной инициативе, которая направлена на обеспечение корпоративной социальной ответственности. Принципы 1 и 2 Глобального договора устанавливают, что деловые круги должны поддерживать и уважать защиту прав человека⁴².

³⁹ E/C.19/2012/3, пункты 1 и 25. См. также Конференцию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, *Доклад о мировых инвестициях 2006 года*, с содержанием доклада можно ознакомиться по адресу: www.unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf.

⁴⁰ A/HRC/15/37, пункт 34. См. также документы E/CN.4/2006/97, пункты 56–69, A/HRC/4/35 и A/HRC/8/5.

⁴¹ A/HRC/4/35, пункты 10–18, и A/HRC/8/16.

⁴² A/HRC/15/37, пункты 36 и 38. См. также: www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/

42. Что касается прав коренных народов, то Специальный докладчик отмечает, что в некоторых учреждениях и инициативах функционируют более эффективные механизмы регулирования и саморегулирования сферы корпоративной ответственности. В качестве примера можно привести Международную финансовую корпорацию Всемирного банка и различные инициативы в области корпоративной и социальной ответственности, такие как Принципы и критерии управления лесами, Глобальная инициатива в области отчетности и Международный совет по горнодобывающей деятельности и металлам, которые разработали критерии, стандарты и политику в отношении прав коренных народов⁴³.

43. Кроме того, Специальный докладчик отметил, что обязанность проявлять должную осмотрительность «не ограничивается соблюдением внутригосударственных правовых норм стран, в которых действует компания, что во многих случаях бывает недостаточно и предполагает применение международно-правовых стандартов, являющихся обязательными как для этих государств, так и для всего международного сообщества»⁴⁴. Хотя эксперт Постоянного форума и отмечает, что разница не в том, что обязанности государства являются первичными, а обязанности корпорации вторичными. Кроме того, Джон Рагги, бывший Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, считает, что границы, в рамках которых действуют вторичные обязанности корпораций, остаются неизвестными⁴⁵, таким образом, выполнение им своих обязанностей по-прежнему зависит от возможности государств. Однако ожидается, что компании, независимо от усилий, предпринимаемых государствами, возьмут на себя ответственность за соблюдение прав человека коренных народов.

VI. Передовая практика

44. Международные документы по правам коренных народов, прежде всего Конвенция МОТ № 169 и Декларация, а также механизмы регулирования и саморегулирования сферы корпоративной ответственности в вопросах прав человека коренных народов способствовали привлечению внимания правительств, добывающих отраслей и коренных народов к вопросу о том, что необходимо создавать механизмы, с помощью которых можно было бы улучшить взаимопонимание.

45. Такое взаимопонимание было названо «оптимальной практикой». В своем исследовании⁴⁶ Экспертный механизм рассматривает следующие факторы, помогающие определить, является ли та или иная практика оптимальной.

46. Оптимальная практика обеспечивает полноценное участие коренных народов в разработке процессов принятия решений; допускает и поощряет участие коренных народов в процессе принятия решений; позволяет коренным народам оказывать влияние на конечные результаты затрагивающих их интересы

TheTenPrinciples/index.html.

⁴³ A/HRC/15/37, пункты 41 и 43.

⁴⁴ Там же, пункт 47. См. также: A/HRC/8/5, пункт 54. Ссылка Специального докладчика.

⁴⁵ См. A/HRC/EMRIP/2011/2, пункт 30.

⁴⁶ См. A/HRC/EMRIP/2011/2, пункт 13.

решений; реализует права коренных народов на самоопределение; и предусматривает, в надлежащих случаях, жесткие процедуры консультаций и/или процессы получения свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов.

47. Механизмы документально оформили целый ряд исследований оптимальной практики. В 2008 году Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека организовало проведение международного семинара по теме «Деятельность компаний по разработке природных ресурсов, права коренных народов и права человека: основные принципы ведения консультаций, разрешение споров и достижение взаимной выгоды»⁴⁷.

48. Первое тематическое исследование было посвящено компании «Новатек», второй по величине компании по добыче природного газа в Российской Федерации, работающей в Ямало-Ненецком автономном округе. Представители коренных народов отметили, что до 2000 года добывающая деятельность компании носила пагубный характер для окружающей среды и отрицательно сказывалась на жизни коренных народов. Благодаря вмешательству губернатора, местных властей и доброй воли деловых кругов, а также участию Международной финансовой корпорации в 2008 году было достигнуто взаимовыгодное соглашение в отношении добывающей деятельности, включая процедуры получения согласия, меры по сохранению традиционных средств к существованию и возможности трудоустройства⁴⁸.

49. Были документально оформлены судебные решения в пользу народности нама в Рихтерсвелде, Южная Африка. В 2003 году по этому делу Конституционный суд постановил, что общине нама принадлежат алмазы и земли, которые прежде были объявлены землями, «принадлежащими Короне», а впоследствии переданы частным компаниям. Суд установил, что законодательство Южной Африки предусматривает право общинного владения, и поэтому община Рихтерсвелда имеет право на восстановление прав владения землями, включая полезные ископаемые и компенсацию.

50. В 2007 году в соответствии с соглашением об урегулировании, подписанным правительством, компанией «Алекскор Лтд.» и общиной нама, устанавливалось право общины на владение 84 000 гектарами земли; ей также были переданы 49 процентов акций компании, ведущей деятельность в этом районе, и предоставлено возмещение на сумму 19 млн. долл. США⁴⁹.

51. Механизмы также документально зарегистрировали примеры оптимальной практики, когда процедуры, регулирующие проведение консультаций, участия и получения свободного, предварительного и осознанного согласия, которыми должны руководствоваться власти, деловые круги и коренные народы, были закреплены бы в законодательных документах.

52. Экспертный механизм задокументировал ситуацию, имевшую место в Демократической Республике Конго, когда в 2010 году с участием заинтересованных сторон, что нашло выражение в консультациях с самими коренными народами, конголезскими и международными неправительственными организациями, учреждениями Организации Объединенных Наций и соответствующую

⁴⁷ A/HRC/EMRIP/2009/5.

⁴⁸ Там же, пункты 6–8.

⁴⁹ Там же, пункты 17 и 18.

щими государственными институтами Конго, был принят Закон о поощрении защиты прав коренных народов. В соответствии с этим Законом консультации с коренными народами, как правило, проводятся, если рассматриваются, разрабатываются или осуществляются какие-либо законодательные, административные либо программные меры, которые могут повлиять на коренные народы, и такие консультации обязательны в связи с мерами, которые затрагивают земли или ресурсы коренных народов либо предусматривают создание заповедников, влияющих на их жизненный уклад. Консультации должны проводиться добросовестно в целях получения свободного, предварительного и осознанного согласия соответствующих коренных народов⁵⁰.

53. В Австралии Экспертный механизм задокументировал ситуацию, когда в соответствии со статьей 23АА Закона о земельных правах аборигенов (Северная территория) 1976 года советы по землям аборигенов должны «уделять приоритетное внимание защите интересов традиционных собственников земель аборигенов, относящихся к компетенции Совета, и других лиц, заинтересованных в этих землях аборигенов», а также «поощрять эффективные консультации с традиционными собственниками земель аборигенов, относящихся к компетенции Совета, и с другими заинтересованными в этих землях аборигенами». В соответствии со статьей 45 согласие на проведение горных работ на землях аборигенов не может быть дано до достижения соглашения между Советом по землям аборигенов и предполагаемым разработчиком»⁵¹.

VII. Выводы и рекомендации

54. В изложенных семи главах я обобщил доклады и исследования, подготовленные тремя механизмами Организации Объединенных Наций, которые наделены конкретными мандатами в отношении прав коренных народов. По итогам этих докладов и исследований были сделаны следующие выводы и рекомендации:

а) необходимо укреплять и консолидировать текущие усилия по координации деятельности этих трех механизмов в качестве одного постоянного элемента их работы, будь то совместные или индивидуальные;

б) концепция развития коренных народов должна предусматривать механизмы урегулирования нынешних кризисов, поскольку «понятие коренных народов о развитии основано на таких ценностях, как взаимность, солидарность, равновесие и коллективность, и идее о том, что люди должны жить в гармонии с природой. Развитие с сохранением культуры и самобытности предполагает применение целостного подхода, обеспечивающего реализацию коллективных прав, безопасность и большую степень контроля и самоуправления в отношении земель, территорий и ресурсов. Основу такого развития составляет уважение к традициям предков и одновременно ориентированность на будущее». Поэтому в будущем рекомендуется использовать слова и концепции, смысл которых в большей степени отвечает мышлению коренных народов, та-

⁵⁰ A/HRC/EMRIP/2011/2, пункт 56.

⁵¹ Там же, пункт 70.

кие как “sumak kawsay” и “alli kawsay” (что переводится как «благополучие»)⁵²;

с) необходимо применять международные правовые документы, включая Декларацию и Конвенцию МОТ № 169, а также нормы прецедентного права и Замечания общего порядка Комитета по правам человека, Комитета по ликвидации расовой дискриминации, Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, решения Межамериканского суда по правам человека и руководящие принципы Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития⁵³, поскольку они поддерживают развитие коренных народов с сохранением их культуры и самобытности;

d) необходимо разработать показатели культуры, духовности, устойчивости и благополучия в качестве основы для расчета индексов благополучия коренных народов;

e) необходимо укреплять сети образовательных учреждений и университетов коренных народов для оказания поддержки образованию с учетом культурных запросов и для усиления и активизации программ изучения языков коренных народов в рамках процесса развития с сохранением самобытности коренных народов.

55. Три механизма признают, что пагубное и даже катастрофическое влияние добывающих предприятий, ведущих свою деятельность на территориях коренных народов или вблизи таких территорий, вызывает наибольшую обеспокоенность коренных народов и является одной из наиболее серьезных проблем на пути реализации коренными народами своих индивидуальных и коллективных прав.

56. Они также делают вывод о том, что уважение прав коренных народов на их земли, территории и ресурсы должно служить в качестве основы для выстраивания взаимоотношений между коренными народами, правительствами и добывающими предприятиями.

57. Они признают, что коренные народы разделяют мнение о том, что государство и деловые круги мало заинтересованы в том, чтобы защищать и уважать их права человека.

58. Коренные народы опасаются за свою безопасность, поскольку они подвергаются насилию, в том числе запугиванию и преследованиям, и принуждаются к принятию проектов и решений посторонних субъектов без их согласия.

59. Они соглашаются с тем, что в результате нападений и принятия мер противодействия коренные народы мобилизовали свои силы и создали субрегиональные организации в качестве альтернативного средства защиты своих прав и довели до сведения международных органов свои опасения, поскольку нередко в своих собственных странах у них нет для этого соответствующих форумов.

60. Три механизма также пришли к важному выводу о том, что общины коренных народов и коренные народы не выступают против государственных корпораций, предприятий и проектов, но они выступают против разграбления

⁵² E/C.19/2010/14, пункт 22.

⁵³ См. www.undp.org/partners/eso/indigenous.shtml, 2008.

своих территорий, непризнания за ними традиционного права на владение своими землями и посягательства на их жизненный уклад.

61. Они рекомендуют выплатить компенсации и реституцию в связи с ущербом, нанесенным землям, территориям и ресурсам коренных народов.

62. Они рекомендуют рассматривать коренные общины в качестве владельцев своих земель и территорий независимо от того, признаются ли такие права государством.

63. Они также рекомендуют создать механизмы для налаживания диалога и проведения переговоров между правительствами, компаниями и коренными народами на равной основе.

64. Правам коренных народов стало уделяться больше внимания в контексте международного законодательства в области прав человека, и три механизма признают, что эти права закреплены во многих правовых документах.

65. Эксперты считают, что Конвенция МОТ № 169 и Декларация являются теми правовыми документами, в которых права коренных народов проработаны наиболее полно. Декларация считается признанием исторических требований этих народов о принятии правового документа, защищающего их права; это рамки, которые устанавливают минимальные стандарты обеспечения достоинства, выживания и благополучия коренных народов.

Рекомендации государствам

66. Принять Декларацию и ратифицировать Конвенцию МОТ № 169, а тем государствам, которые этого еще не сделали, обеспечить реализацию прав, изложенных в этих документах, и уважать право коренных народов на самоопределение.

67. Пересмотреть любые законы, регламенты и нормативы добывающих предприятий, которые оказывают пагубное воздействие на коренные народы, и обеспечить соблюдение положений Декларации и других международных документов, защищающих права коренных народов.

68. Принять меры к тому, чтобы законодательство в отношении предоставления концессий включало положения о процедурах проведения консультаций и получения свободного, предварительного и осознанного согласия в соответствии с международными стандартами в области прав человека.

69. Разработать механизмы консультаций и методологию с участием коренных народов и обеспечить соблюдение этих процедур при их полном участии с учетом самобытных форм их организации на различных уровнях.

70. Принять действенные меры, обеспечивающие отслеживание экологических, социальных и культурных вопросов, а также надлежащие условия труда, защиту общин и надзор за деятельностью, а также предусмотреть возможность приостановки такой деятельности в случае возникновения опасности для общин коренных народов.

71. Улучшение доступа общин коренных народов к информации и судебной системе и реформирование правовой системы с тем, чтобы они могли иметь доступ к средствам правовой защиты.

72. Принять меры к тому, чтобы компании, их регулирующие и сертифицирующие органы учитывали права коренных народов в своих стандартах качества и в своих оперативных и инвестиционных планах.

73. Убедиться в том, что добывающие корпорации и компании приняли Декларацию и уважают закрепленные в ней права независимо от того, признает ли правительство страны, в которой они ведут свою деятельность, соответствующие права человека и права коренных народов.

74. Все субъекты, правительства и национальные и транснациональные корпорации должны признавать права коренных народов на свои земли в качестве основы для переговоров по проектам добывающих предприятий, а также для целей заключения партнерских контрактов и совместного использования финансовых выгод.

75. Провести оценки, чтобы определить, какое влияние все проекты в области добычи полезных ископаемых, затрагивающие интересы коренных народов, оказывают на их экономические, социальные и культурные права.

76. Обеспечить полноценное участие коренных народов в разработке, осуществлении и оценке проектов в области развития на национальном, региональном и местном уровнях.

77. В соответствии с Декларацией и Конвенцией МОТ № 169 государства обязаны на основе специальных и дифференцированных процедур проводить с коренными народами консультации по вопросам, затрагивающим их интересы, в целях получения их свободного, предварительного и осознанного согласия.

78. Государства обязаны получать согласие коренных народов в отношении решений, которые имеют чрезвычайно важное значение для их прав, выживания, достоинства и благополучия.

79. Государства, международные организации, коренные народы и другие принимающие решение структуры должны поощрять участие женщин коренных народов в своей работе и оказывать им содействие в устранении трудностей, с которыми сталкиваются женщины коренных народов, изъявившие желание принять участие в процессах принятия решений.

80. В соответствии со статьей 4 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов государства должны обеспечить, чтобы коренные народы имели в своем распоряжении средства для финансирования своих автономных функций.

81. Государства должны признать, что право на самоопределение коренных народов, в соответствии с которым государства обязаны получать свободное, предварительное и осознанное согласие коренных народов, означает не только участие в процессах принятия решений, но и право на определение их итогов.

82. Обязательство консультироваться применяется в любых случаях, когда законодательное или административное решение может затронуть интересы коренных народов. Цель консультаций состоит в том, чтобы заручиться согласием соответствующих коренных народов.

83. Коренные народы также должны добросовестно стремиться к достижению консенсуса по предлагаемым мерам и избегать негибких позиций, когда предлагаемые меры выражают законные общественные интересы.

84. Соответствующие учреждения и программы системы Организации Объединенных Наций, а также соответствующие неправительственные организации должны обеспечить коренным народам доступ к технической помощи и финансовым ресурсам, которые им необходимы для эффективного участия в консультациях и переговорах.

85. Частные компании, которые работают или хотели бы работать на землях коренных народов или в районах, прилегающих к таким землям, должны принять кодекс поведения, обязующий их уважать права коренных народов в соответствии с международными документами, в частности Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

86. МОТ следует создать условия для полноценного участия коренных народов в ее процессах принятия решений, особенно в отношении осуществления и отслеживания осуществления конвенций и программ МОТ, имеющих отношение к коренным народам.

87. В соответствии с Декларацией системе Организации Объединенных Наций необходимо создать постоянный механизм или систему для проведения консультаций с руководящими органами коренных народов, включая парламенты, ассамблеи и советы коренных народов или другие органы, представляющие интересы коренных народов, с тем чтобы такие органы имели консультативный статус, позволяющий им принимать полноценное участие в деятельности Организации Объединенных Наций на всех уровнях.

88. Был сделан вывод о том, что ведение корпоративной деятельности без учета прав коренных народов, закрепленных в соответствующих международных правилах, весьма негативно сказывается на окружающей среде и экономической, социальной, культурной и духовной жизни коренных народов.

89. Исходя из руководящих принципов, разработанных Специальным представителем Генерального секретаря по правам человека и транснациональным корпорациям и другим предприятиям, — «защита и уважение прав человека и меры по правовой защите» — компании по крайней мере должны соблюдать международные стандарты в области прав человека коренных народов.

90. Компании должны проявлять должную осмотрительность и выявлять правовые, институциональные и другие факторы, которые мешают эффективному осуществлению прав человека коренных народов в странах, в которых такие компании ведут свою деятельность.

91. Компании также должны полностью признавать, во всех аспектах, территориальные права коренных народов, вытекающие из традиционной системы землевладения, независимо от официальной позиции государства.

92. Компании не должны пытаться подменять государства в ситуациях, когда международными нормами предписывается прямая ответственность последних за проведение консультаций; напротив, они должны содействовать тому, чтобы государство полностью брало на себя такую ответственность.

93. Был сделан вывод о том, что степень информированности и ответственности со стороны государств и корпораций растет. Это открывает историческую возможность добиться общего нормативного понимания и обеспечения соблюдения прав коренных народов, а также соответствующих институцио-

нальных гарантий в контексте деятельности по добыче природных ресурсов и осуществления проектов в области развития на территориях коренных народов.

94. Правительству Мексики рекомендуется рассмотреть рекомендации, сделанные в исследовании эксперта Постоянного форума Саула Винсенте Вакеса, посвященном деятельности добывающих предприятий и ее воздействию на коренные народы в Мексике.
