

Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов



Руководство для национальных
правозащитных учреждений



ASIA PACIFIC FORUM
ADVANCING HUMAN RIGHTS IN OUR REGION



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Примечание

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящей публикации не означают выражения какого-либо мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса любой страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей.

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Такое обозначение предполагает ссылку на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

HR/PUB/13/2

Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: руководство для национальных правозащитных учреждений

© Азиатско-Тихоокеанский форум национальных правозащитных учреждений и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, август 2013 года.

АТФ и УВКПЧ разрешают бесплатное воспроизведение выдержек из этой публикации при условии указания авторов и отправления копии публикации с выдержкой по следующим адресам:

Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions
GPO Box 5218
Sydney NSW 1042
Australia

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Indigenous Peoples and Minorities Section
Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10
Switzerland

Фотографии Объединенных Наций являются собственностью Организации Объединенных Наций, которая имеет все права в связи с их использованием.

Фотографии обложки

Слева: Коренные женщины Хмонг сажают рис во Вьетнаме. Фото ООН / Кибэз Парк.

Центр: Коренные женщины Йянку, Лайкипия, Кения. Авторские права УВКПЧ / Самия Слиман.

Нижний ряд слева направо:

Норвежская женщина Саами в ходе одиннадцатой сессии Постоянного форума ООН по Вопросам коренных народов. Фото ООН / Марк Гартен; Дети коренного народа Эмбера, Колумбия. Фото ООН / Марк Гартен; Брат и сестра аборигены Австралии. Авторские права Эйприл Пайл / Международная Амнистия Австралия; Выступление танцора Желтая Птица Апаш на открытии четвертой сессии Экспертного Механизма по Правам Коренных Народов. Фото ООН / Жан-Марк Ферре.

Содержание

От авторов	ii	
Предисловие	iii	
Перечень сокращений	iv	
Введение для пользователей	v	
<hr/>		
Часть I	Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: общие сведения, содержание и осуществление	1
<hr/>		
Глава 1:	Общие сведения о Декларации	3
Глава 2:	Содержание Декларации: равенство и недискриминация; культурная целостность; коллективные права	11
Глава 3:	Содержание Декларации: самоопределение; автономия; участие, консультации и согласие	21
Глава 4:	Содержание Декларации: земли, территории и ресурсы; развитие с сохранением самобытности; средства правовой защиты и компенсация	33
Глава 5:	Осуществление Декларации	39
<hr/>		
Часть II	Внутригосударственная деятельность и функции национальных правозащитных учреждений	45
Глава 6:	Доступность НПУ для коренных народов	47
Глава 7:	Информационно-разъяснительная работа и просвещение	61
Глава 8:	Содействие внутригосударственному соблюдению Декларации	75
Глава 9:	Расследования и жалобы	89
Глава 10:	Официальные расследования	99
<hr/>		
Часть III	Международная деятельность национальных правозащитных учреждений	107
Глава 11:	Совет по правам человека	109
Глава 12:	Договорные органы	125
Глава 13:	Специальные механизмы по правам коренных народов	139
<hr/>		
Краткое содержание	151	

От авторов

«Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: руководство для национальных правозащитных учреждений» является совместной публикацией Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и Азиатско-Тихоокеанского форума национальных правозащитных учреждений (АТФ).

Руководство написано Энди Гарретом при содействии Кэйти Кисс из группы по вопросам социальной справедливости по делам аборигенов и островитян Торресова пролива Комиссии по правам человека Австралии. Суриана Паша (АТФ) и Самиа Слимман (УВКПЧ) участвовали в редактировании и подготовке к изданию настоящего пособия. АТФ и УВКПЧ благодарят Джесси Маккормик и Аруни Джейякоди за их вклад в работу, а Джеймса Лиффа и Лизу Томпсон - за редактирование и дизайн настоящего руководства.

Отражение важных мнений и практического опыта основных пользователей Руководства удалось обеспечить на основе консультаций УВКПЧ с представителями национальных правозащитных учреждений (НПУ) и организаций коренных народов.

УВКПЧ и АТФ выражают благодарность за проведение обзоров с целью сбора информации для настоящего Руководства следующим странам: Австралии, Боливарианской Республике Венесуэле, Боливии (многонациональному государству), Гватемале, Дании, Канаде, Кении, Малайзии, Намибии, Непалу, Нигерии, Никарагуа, Новой Зеландии, Сальвадору, Панаме, Парагваю, Перу, Филиппинам, Южной Африке и Эквадору.

УВКПЧ и АТФ также выражают признательность всем лицам и организациям, направившим комментарии к проекту Руководства, включая НПУ Канады, Новой Зеландии, Свазиленда, Уганды и Южной Африки и организации коренных народов: Азиатский Пакт Коренных Народов и Большой Совет Крис (Eeyou Istchee).

Предисловие

Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 2007 году, служит глобальной основой для усилий по продвижению прав коренных народов. Совместно с другими документами по правам человека и растущим объемом юриспруденции в области прав человека, затрагивающей коренные народы, Декларация служит ключевым руководством для создания общественного строя, который обеспечивает полное равенство и права коренных народов.

Декларация уже привела к осязаемым позитивным переменам. В Организации Объединенных Наций и в региональных организациях проблемы прав человека коренных народов стали неотъемлемой частью дискуссий, начиная от обсуждения окружающей среды и заканчивая вопросами развития. На национальном уровне Декларация привела к появлению нового законодательства и механизмов для диалога с коренными народами.

Несмотря на эти позитивные сдвиги, говорить об универсальном применении Декларации пока не приходится. Выводы правозащитных механизмов говорят о том, что коренные народы во многих частях мира по-прежнему подвергаются систематической дискриминации и забвению. Права коренных народов часто становятся первыми жертвами экономической деятельности на землях коренных народов, зачастую ведущейся без учета принципа свободного, предварительного и осознанного согласия и других гарантий Декларации.

Настоящая публикация – совместная инициатива моего Управления и Азиатско-Тихоокеанского форума национальных учреждений по правам человека – является частью наших постоянных усилий по устранению этих пробелов, продвижению Декларации и содействию ее практического применения. Она направлена на расширение участия одной из ведущих сторон – национальных правозащитных учреждений – в том, чтобы наполнить реальным содержанием права человека, включая права коренных народов. Как показывают примеры, приведенные в этой публикации, национальные правозащитные учреждения могут играть решающую роль в деле защиты и содействия осуществлению прав коренных народов. Правовой статус и мандат дает им возможность стать надежными союзниками и поборниками прав коренных народов. Будучи звеньями, соединяющими сферы национальных, региональных и международных прав человека, национальные правозащитные учреждения располагают уникальными возможностями для вклада в подлинное осуществление Декларации и поступательную реализацию прав коренных народов.

В первой части этого издания приводятся основные исторические факты и определяется контекст декларации, вторая и третья части посвящены мерам, которые национальные правозащитные учреждения могут принять на национальном и международном уровне по защите и поощрению прав коренных народов. Аудио-визуальное приложение к публикации включает интервью с представителями коренных народов, национальных правозащитных учреждений и международными экспертами по правам человека.

Я надеюсь, что эта публикация поднимет осведомленность национальных правозащитных учреждений о правах коренных народов на новый уровень, поможет определению ориентиров в их важной работе и внесет вклад в укрепление потенциала и готовности к взаимодействию НПУ с коренными народами в целях реализации прав, закрепленных в Декларации.



Нави Пиллэй
Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека

Август 2013 года.

Перечень сокращений

АТФ	Азиатско-Тихоокеанский Форум
Декларация	Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов
МОТ	Международная Организация Труда
НПО	Неправительственные организации
НПУ	Национальные правозащитные учреждения
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УПО	Универсальный периодический обзор

Введение для пользователей

Данное руководство преследует цель поддержки и укрепления деятельности национальных правозащитных учреждений (НПУ) - как комиссий по правам человека, так и управлений омбудсменов - по содействию продвижению, защите и осуществлению прав коренных народов, особенно НПУ, созданных в соответствии с Парижскими принципами.¹

Руководство предназначено для помощи этим учреждениям в ознакомлении с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (Декларацией), содействуя общему пониманию правовой составляющей перечисленных прав, а также соответствующих обязательств государств по обеспечению полной реализации прав коренных народов.

Надеемся, что предлагаемая информация будет также полезна для руководителей коренных общин и других заинтересованных участников в деле использования потенциала НПУ, работающих в их странах.

СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Публикация данного Руководства отражает выводы 14-ой ежегодной встречи Азиатско-Тихоокеанского Форума национальных правозащитных учреждений (АТФ), принявшей решение о совместной работе учреждений-членов АТФ по подготовке набора средств содействия лучшему пониманию и осуществлению Декларации.² Настоящее руководство также обеспечивает поддержку стратегий будущих действий, изложенных в выводах международного Совещания о роли национальных правозащитных учреждений в содействии осуществлению Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, которое состоялось в Бангкоке в декабре 2009 года.³ Рекомендации Совещания содержат ряд стратегий, четко обозначающих фундаментальную роль НПУ в содействии продвижению и защите прав человека коренных народов на национальном и местном уровнях. В частности, отмечалось, что НПУ совместно с Управлением Верховного Комиссара по правам человека (УВКПЧ) следует сотрудничать в деле подготовки доступного для пользователя набора средств, с учетом местного и регионального контекста, для содействия осуществлению Декларации на местах и в рамках страны.

РАЦИОНАЛЬНОЕ ОБОСНОВАНИЕ

Несмотря на ряд позитивных сдвигов, большинство коренных народов мира продолжают сталкиваться с препятствиями на пути полного осуществления своих индивидуальных и коллективных прав:

Коренные народы чаще сталкиваются с вероятностью получения услуг не соответствующих должным стандартам в области здравоохранения, образования, а иногда и вовсе лишены доступа к ним. Планы экономического развития зачастую не учитывают их интересы или же не уделяют должного внимания их мнению и особым потребностям. Стороны других процессов принятия решений также нередко пренебрегают их участием или безразлично к нему относятся. В результате, законы и политика в интересах большинства, лишь в малой мере отражающие чаяния коренных групп, ведут к земельным спорам и конфликтам в сфере

1 Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/134. Дополнительную информацию о Парижских принципах см. на сайте www.asiapacificforum.net/members/international-standards.

2 AFP, Forum Councillor Meeting – Outcomes, 14th Annual Meeting, Amman, Jordan, 3-6 August 2009; para.13.

3 OHCHR, Note on the outcome of the International Meeting on the Role of National Human Rights institutions in Promoting the Implementation of the United Nations Declaration of the Rights of indigenous Peoples, Bangkok, Thailand, 16-17 December 2009.

природных ресурсов, что угрожает не только жизненному укладу коренных народов, но и ставит под вопрос их выживание.⁴

Существующие препятствия на пути полного и эффективного осуществления прав коренных народов породили значительные сдвиги в развитии стандартов защиты прав коренных народов на международном уровне, что, в свою очередь, привело к принятию Декларации Генеральной Ассамблеей в сентябре 2007 года.⁵

Несмотря на широкий мандат НПУ по защите и содействию осуществлению всех прав человека для всех лиц, имеются веские аргументы, призывающие НПУ уделить особое внимание ситуации в области прав человека коренных народов.

НПУ имеют уникальные возможности для мониторинга осуществления прав со стороны государств. Их основополагающую роль в этом процессе подчеркивают многие органы и механизмы ООН, включая Совет по правам человека⁶, Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов⁷, Экспертный механизм по правам коренных народов⁸ и Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов.⁹ Эта роль может быть реализована благодаря неустанной работе многих НПУ, охватывающей отстаивание интересов, рассмотрение жалоб, популяризацию в обществе прав человека, обзор и разработку законов на уровне правозащитных стандартов, мониторинг достигнутых государствами показателей на поприще прав человека.

СОДЕРЖАНИЕ

Настоящее руководство включает три части. Первая часть посвящена истории вопроса и правовому контексту прав коренных народов, включая анализ содержания Декларации.

Вторая часть содержит возможные практические меры, которые могут принять НПУ для содействия реализации прав коренных народов, используя нормативные рамки Декларации. Опыт работы различных НПУ предлагается в качестве примера для иллюстрации эффективных шагов по осуществлению Декларации. Примеры эти не являются исчерпывающими, их цель – вдохновить НПУ на поиск путей использования Декларации в повседневной работе.

Третья часть посвящена потенциальным мерам НПУ на международном уровне для популяризации и осуществления Декларации на национальной почве. И в данном случае, подборка примеров призвана показать различные варианты задействования международной системы защиты прав человека с целью продвижения Декларации и отстаивания прав человека коренных народов.

Каждая глава содержит ключевые вопросы, правовую основу для работы НПУ, дискуссионный материал по основным вопросам и резюме основных тезисов.

Прилагаемый диск содержит записи интервью представителей НПУ, рассказывающих о своей деятельности по защите, содействию продвижению и реализации прав коренных народов, а также интервью ведущих международных экспертов.

4 Н. Пиллэй, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, позиционная статья к Международному Дню Коренных Народов Мира, 9 августа 2009 года.

5 Декларация была принята Генеральной Ассамблеей 13 сентября 2007 года (резолюция 61/295). Подавляющее большинство государств (143) проголосовали за документ, против проголосовали четыре государства (Австралия, Канада, Новая Зеландия и США), одиннадцать государств воздержались (Азербайджан, Бангладеш, Бурунди, Бутан, Грузия, Кения, Колумбия, Нигерия, Российская Федерация, Самоа и Украина). К январю 2012 года четыре государства, ранее выступившие против Декларации, склонились к ее поддержке.

6 Резолюция Совета по правам человека 15/7, пункт 12.

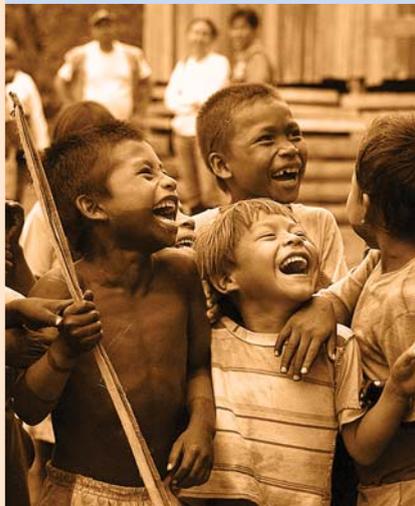
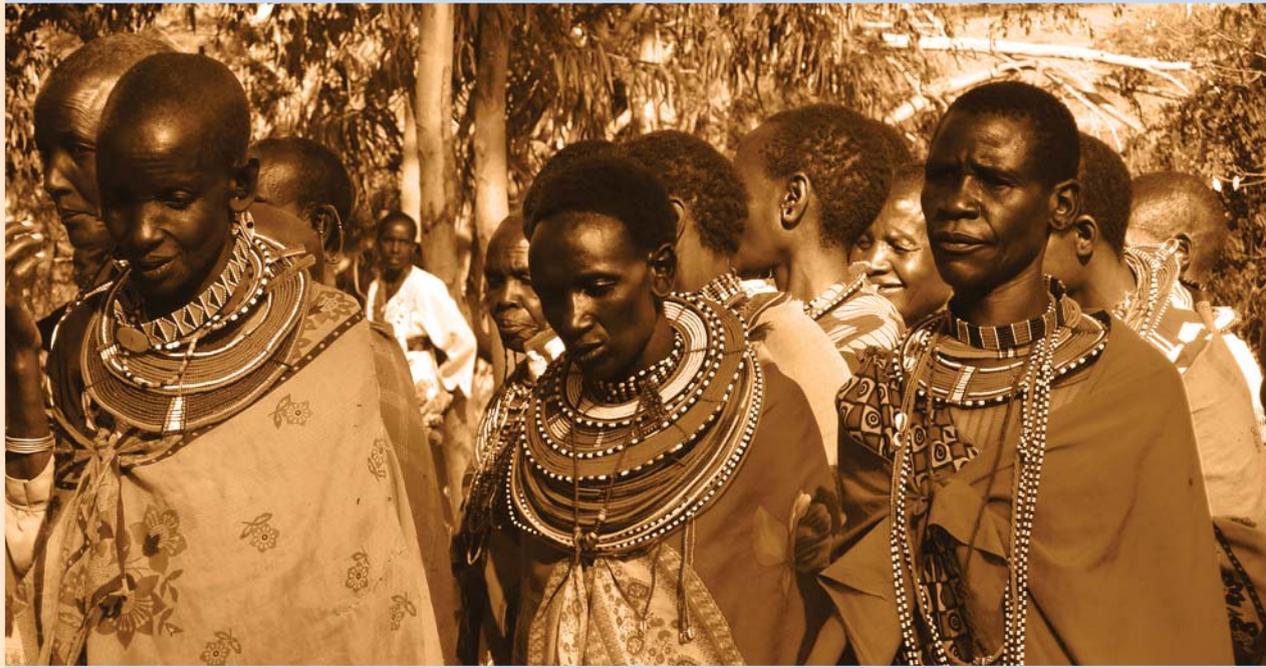
7 E/2010/43-E/C.19/2010/15, пункты 53 и 93.

8 A/HRC/12/32, стр. 5; A/HRC/15/36, стр. 3-4; A/HRC/18/43, стр. 6.

9 A/64/338, пункт 7.

Часть I

Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: общие сведения, содержание и осуществление



- Глава 1:** Общие сведения о Декларации
- Глава 2:** Содержание Декларации: равенство и недискриминация; культурная целостность; коллективные права
- Глава 3:** Содержание Декларации: самоопределение; автономия; участие, консультации и согласие
- Глава 4:** Содержание Декларации: земли, территории и ресурсы; развитие с сохранением самобытности, средства правовой защиты и компенсация
- Глава 5:** Осуществление Декларации

Введение к Части I

Первая часть Руководства состоит из 5 глав. Глава 1 начинается с краткого изложения истории событий, затрагивающих коренные народы, на международном уровне, и рассматривает вопрос терминологического определения коренных народов. Глава 2 инициирует дискуссию по содержанию Декларации и посвящена праву на равенство и недискриминацию, культуре и значению коллективных прав. Глава 3 посвящена праву коренных народов на самоопределение и автономию и обращается к праву на участие и консультации, в ней также излагается концепция свободного, предварительного и осознанного согласия. Глава 4 рассматривает право собственности на землю, территории и ресурсы, а также право на средства правовой защиты и компенсацию.

Настоящее Руководство не претендует на исчерпывающее описание каждого права, закрепленного в Декларации. Вместо этого, оно направлено на ознакомление читателя с основополагающими элементами прав и тематических вопросов, группируя их для удобства пользования и не устанавливая внутренней иерархии.

Наконец, Глава 5 рассматривает значение и правовой статус Декларации и служит введением к Части II Руководства о роли национальных правозащитных учреждений.

Глава 1:

Общие сведения о Декларации

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

- В чем заключаются вопросы прав человека коренных народов?
- Как международное сообщество относилось к коренным народам на протяжении истории?
- Какие события повлияли на эволюцию этого отношения?
- Какие международные события связаны с коренными народами?
- Какие механизмы ООН рассматривают права коренных народов?
- Кто является коренными народами мира?
- Каковы отличительные черты самобытности коренных народов?
- Что означает примат самоидентификации?



1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОБЫТИЯ, СВЯЗАННЫЕ С КОРЕННЫМИ НАРОДАМИ

Коренные народы являются одними из наиболее уязвимых, неимущих и обездоленных народов. Рассредоточенные по всему миру от Арктики до южной части Тихого океана, они проживают в 90 странах, их численность превышает 370 миллионов человек. В то время как на их долю приходится лишь 5% мирового населения, коренные народы формируют 15 % бедных и одну треть беднейших представителей земного шара.¹⁰

Каждый коренной народ обладает уникальными культурой, языками, правовыми системами и историей. Большинство коренных народов тесно связано с окружающей природой, землями и территориями традиционного проживания. Их также объединяет общая история вытеснения с исконных земель и территорий, угнетения, разрушения культуры, дискриминации и повсеместного нарушения своих прав. На протяжении веков они страдали от отказа в признании своих политических и культурных институтов, целостность их культуры была подорвана. Процессы развития оказали негативное влияние на коренные народы и это стало серьезной угрозой их дальнейшему существованию.

В ответ на нарушение прав человека коренные народы и их организации развернули активную деятельность в своих странах и на международной арене с целью привлечения внимания к этим нарушениям. После десятилетий, в течение которых международное сообщество почти не обращалось к данной теме, а то и полностью её игнорировало, коренные народы расширили свое присутствие в международной тематике и заставили прислушаться к своему голосу на международных форумах.

Международная Организация Труда стала первой международной организацией, обратившейся к проблематике коренных и племенных народов и обозначившей в её рамках необходимость международного признания и сотрудничества. Организация защищает и содействует осуществлению прав коренных и племенных народов с самого начала 20-х годов XX-го века. МОТ разработала два международных договора, посвященных исключительно

10 International Fund for Agricultural Development, *Engagement with Indigenous Peoples Policy*, 2009.

коренным и племенным народам: Конвенцию о правах коренных и племенных народностей 1957 года (№ 07), - сегодня закрытую для ратификации, - и Конвенцию о коренных и племенных народах 1989 года (№ 169).¹¹

Современное движение за права коренных народов набирает силу в 1960-е и 1970-е годы, когда в странах и на международной арене появляется широкий круг неправительственных организаций (НПО), многие из которых отстаивают интересы непосредственно коренных народов. Эти организации пролили свет на систематическую дискриминацию и нарушения прав человека коренных народов в мире. В 1971 году Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств назначила одного из своих членов, Мартинеса Кобо, Специальным Докладчиком по проведению всеобъемлющего исследования дискриминации в отношении коренных народов и рекомендовала национальные и международные меры по её ликвидации. Сегодня это исследование общеизвестно как Исследование Мартинеса Кобо.¹²

Данная основополагающая работа заложила фундамент современной международной системы защиты прав коренных народов и привела к созданию в 1982 году первого механизма ООН с мандатом, посвященным исключительно вопросам коренных народов : Рабочей группы по коренным народам. Главная её задача – особое внимание к разработке стандартов, касающихся прав коренных народов. Она завершила разработку Декларации о правах коренных народов в 1993 году¹³ в сотрудничестве с представителями правительств, организаций коренных народов и других НПО. Проект Декларации был принят Подкомиссией в 1994 году и направлен в Комиссию по правам человека, которая учредила в 1995 году собственную Рабочую группу¹⁴ для рассмотрения проекта. Он был принят Советом по правам человека на его первой сессии в июне 2006 года 30 голосами «за», двумя голосами «против» при 12 воздержавшихся.¹⁵

Одновременно в системе Организации Объединенных Наций был реализован ряд инициатив, содействующих росту внимания к правам коренных народов, включая учреждение Фонда добровольных взносов Организации Объединенных Наций для коренного населения в 1985 году¹⁶, провозглашение Международного года коренных народов Мира в 1993 году и последовательное проведение двух Десятилетий коренных народов мира начиная с 1995 года.¹⁷

Наряду с этими шагами, система Организации Объединенных Наций создала ряд механизмов с конкретными мандатами по правам коренных народов:

- Постоянный форум Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов¹⁸ созвал первую сессию в 2002 году. Форум является консультативным органом при Экономическом и Социальном Совете с мандатом на обсуждение вопросов

11 Открыв новые горизонты, Конвенция № 107 МОТ содействовала подходу, основанному на ассимиляции. За годы, прошедшие после её принятия, и в свете исследования Мартинеса Кобо, а также дискуссий на сессиях Механизма Организации Объединенных Наций, занимающегося коренными народами (Рабочая группа по коренным народам, 1982 год) ограниченность Конвенции № 107 стала очевидной и коренные народы призвали к разработке новых стандартов. В 1988-1989 годах МОТ подготовила проект новой Конвенции – Конвенции № 169 – определяющий рамки защиты коренных народов в соответствии с международным правом. С тех пор она является платформой для разработки политики и программ, связанных с коренными народами, для ряда международных организаций.

12 «Исследование проблем дискриминации в отношении коренных народов» (E/1982/34)

13 E/CN.4/Sub.2/1993/26.

14 Рабочая группа по разработке проекта Декларации в соответствии с пунктом 5 резолюции Генеральной Ассамблеи 49/214, резолюцией Комиссии по правам человека 1995/32.

15 Резолюция Совета по правам человека 2006/2.

16 Резолюция Генеральной Ассамблеи 40/131. Фонд добровольных взносов Организации Объединенных Наций для коренного населения был создан для содействия участию представителей коренных общин и организаций в работе Рабочей группы по коренным народам. Генеральная Ассамблея расширила мандат Фонда (резолюции 56/140, 63/161 и 65/198) для содействия участию представителей в сессиях Постоянного форума, Экспертного механизма, Совета по правам человека и договорных органов в сфере прав человека.

17 Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/163 объявила о проведении Международного десятилетия коренных народов мира (1995-2004 годы) под координацией Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Второе десятилетие (2005-2014 годы) провозглашено резолюцией 59/174 при координирующей роли заместителя Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам, с созданием в 1995 и 2004 годах Целевого фонда для финансирования проектов и программ в ходе двух Десятилетий.

18 Резолюция Экономического и Социального Совета 2000/22. Дополнительная информация на сайте <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples.aspx>.

экономического и социального развития, культуры, окружающей среды, образования, здравоохранения и прав человека применительно к коренным народам. В мандат Постоянного форума входит, среди прочего, содействие координации деятельности по вопросам коренных народов в системе ООН.

- Экспертный механизм по правам коренных народов¹⁹ был создан в 2007 году для тематического консультирования Совета по правам человека по вопросам прав коренных народов. Экспертный механизм предоставляет помощь в форме исследований и консультаций по конкретным проблемам прав человека коренных народов. Сегодня он работает над исследованиями права коренных народов на образование; права на участие в принятии решений; роли языков и культуры в содействии осуществлению и защите прав и самобытности коренных народов; доступа коренных народов к правосудию.²⁰
- Пост Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов²¹ учрежден Комиссией по правам человека (сегодня Совет по правам человека) в 2001 году. Специальный докладчик имеет мандат, в частности, на рассмотрение путей и средств преодоления препятствий на пути полного и эффективного осуществления прав человека коренных народов; выявление, обмен и внедрение передовой практики; сбор, запрашивание, получение и обмен информацией и сообщениями из всех надлежащих источников о нарушениях их прав человека и основных свобод и выработку рекомендаций и предложений о соответствующих мерах и деятельности по предотвращению нарушений, о средствах правовой защиты от нарушений.

Все три мандата носят взаимодополняющий характер. Мандатарии проводят ежегодные встречи для координации своей деятельности и обмена информацией.

В дополнение к непосредственным механизмам прав коренных народов имеются органы по наблюдению за выполнением договоров, играющие важную роль в продвижении прав коренных народов. Например, Комитет по правам человека (наблюдающий за осуществлением Международного пакта о гражданских и политических правах), Комитет по ликвидации расовой дискриминации (наблюдающий за осуществлением Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации), Комитет по правам ребенка (наблюдающий за осуществлением Конвенции о правах ребенка) и Комитет по экономическим, социальным и культурным вопросам (наблюдающий за осуществлением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) разработали комплекс правовых мер по правам человека коренных народов накануне принятия Декларации.

Наконец, универсальный периодический обзор (УПО), в рамках которого Совет по правам человека рассматривает достигнутые показатели и взятые обязательства государств-членов Организации Объединенных Наций в области прав человека, уделяет все возрастающее внимание проблематике коренных народов.

Шаги, которые могут предпринять НПУ для содействия осуществлению Декларации благодаря мерам по взаимодействию и повышению эффективности усилий, рассматриваются в Части III настоящего Руководства.

Принятие Декларации Генеральной Ассамблеей 13 сентября 2007 года явилось кульминацией длившихся более двух десятилетий переговоров с участием государств и коренных народов. Это наиболее полный международный документ о правах коренных народов с акцентом на коллективные права, не имеющий прецедента в международном праве о правах человека. Он определяет универсальные рамки минимальных стандартов, обеспечивающих выживание, достоинство и благосостояние коренных народов всего мира. Документ разрабатывает существующие нормы в области прав человека применительно к специфике ситуации коренных народов.

19 Резолюция Совета по правам человека 6/36.

20 См. www.ohchr.org/EN/Issues/Peoples/EMPIR/Pages/EMPIRIndex.aspx.

21 Резолюция Комиссии по правам человека 2001/57, мандат продлен Советом по правам человека, в его резолюции 15/14 наименование «Специальный докладчик по положению в области прав человека и основных свобод коренных народов» было изменено на «Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов».

Важность признания прав коренных народов Генеральной Ассамблеей трудно переоценить. Вождь Вилтон Литтлчайлд, действительный член и председатель-докладчик Экспертного механизма сформулировал эту идею следующим образом:

Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов разъясняет, как применять Всеобщую Декларацию Прав Человека во имя нашего выживания, достоинства и благосостояния. Один из старейшин считает, что каждый должен понять: «Отныне я не объект и не субъект, я – человек!»²²

Генеральный Секретарь Организации Объединенных Наций Пан Ги Мун отметил, что с принятием Декларации настало время вплотную заняться правами коренных народов:

Декларация является смелым шагом, ведущим к рассмотрению прав человека коренных народов. Она определяет рамки, в которых государства вольны строить или перестраивать свои отношения с коренными народами. Являясь результатом более двадцати лет переговоров, она предоставляет судьбоносную возможность для государств и коренных народов укрепить взаимоотношения, способствовать примирению и недопущению повторения прошлого. Я призываю государства и коренные народы объединить усилия в духе взаимоуважения и использовать Декларацию в качестве жизнеутверждающего документа с реальными и позитивными последствиями для мира в целом.²³

Настоящее руководство рассказывает о том, как НПУ могут сыграть конструктивную роль в разворачивающихся на данном направлении процессах.

2. КАКИЕ НАРОДЫ ЯВЛЯЮТСЯ КОРЕННЫМИ?

По разработке тематического определения «коренных народов» на международной арене проведена значительная работа.²⁴ Коренные народы выдвинули аргументы против принятия формального определения на международном уровне, подчеркивая необходимость гибкости и уважения желания и права каждого коренного народа самостоятельно определить свое место в обществе. Отражая эту позицию, бывший председатель Рабочей группы по коренным народам Эрика Даес отмечала, что «коренные народы пострадали от определений, навязанных им посторонними»²⁵. Вследствие этого, формальное определение в международном праве не зафиксировано. Принято считать, что четкое определение нежелательно, кроме того, в нем нет необходимости.

Исследование Мартинеса Кобо дает наиболее часто цитируемое «рабочее определение» коренных народов:

Коренное население - это коренные общины, народы и нации, сохраняющие историческую преемственность с обществами, которые существовали до вторжения завоевателей и введения колониальной системы и развивались на своих собственных территориях, считающие себя отличающимися от других слоев общества, преобладающих в настоящее время на этих территориях или на части этих территорий. Они составляют слои общества, не являющиеся доминирующими, и хотят сохранить, развивать и передать будущим поколениям территорию своих предков и свою

22 "When Indigenous Peoples Win, The Whole World Wins: Address to the United Nations Human Rights Council on the 60th Anniversary of the Universal Declaration on Human Rights" in *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, C. Charters and R. Stavenhagen, eds. (2009), p. 374.

23 Генеральный Секретарь Организации Объединенных Наций, «Protect, promote endangered languages, Secretary-General urges in message for International Day of World's Indigenous Peoples», 23 июля 2008 года, см. на www.un.org/News/Press/Docs/2008/sgsm11715.doc.htm.

24 Рабочий документ председателя-докладчика Э.-И. Даес о концепции «коренных народов» (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2), пункт 68. См. также справочный документ Секретариата Постоянного форума по вопросам коренных народов (PFI/2004/WS.1/3).

25 Записка председателя-докладчика о критериях, применимых для рассмотрения концепции коренных народов (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/3), стр. 4.

*этническую самобытность в качестве основы для продолжения своего существования как народа в соответствии со своими собственными культурными особенностями, социальными институтами и правовыми системами*²⁶.

Исследование также отмечает, что представителем коренного народа является любое лицо:

*... принадлежащее к этому коренному населению по своему самосознанию (сознание принадлежности к группе), признаваемое и принятое этим населением в качестве его члена (признание со стороны группы). Это оставляет за такими общинами право и суверенную силу решения о том, кто входит в их состав, без постороннего вмешательства*²⁷.

В соответствии с Конвенцией МОТ № 169, коренные народы являются потомками тех, «кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ» и «кто сохраняет сегодня некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты»²⁸.

Не предлагая определения, председатель-докладчик Рабочей группы по коренным народам перечислил важные для понимания концепции «коренных» признаки факторы, которые включают в себя:

- a) приоритет по времени, в отношении занятия и использования данной территории;
- b) добровольное сохранение культурной самобытности, которая может включать в себя аспекты языка, социальной организации и религии и духовные ценности, формы производства, законы и общественные установления;
- c) самоидентификация, а также признание другими группами или государственными властями в качестве отдельной общности; а также
- d) пережитое подчинение, маргинализацию, экспроприацию, изоляцию или дискриминацию, вне зависимости от того, сохраняются ли такие условия и поныне²⁹.

Председатель-докладчик отметил, что эти факторы не составляют – и не могут составлять – канву всеобъемлющего определения и, вероятно, нежелательно выводить более точное определение коренных народов. Скорее, следует зарезервировать потенциал для рациональной эволюции и региональной специфики концепции «коренного» признака в практической работе³⁰.

Дискуссия вокруг определения коренных народов зачастую фокусирует внимание на коренных народностях Африки и Азии. В азиатском контексте, термин «коренные народы» обычно применяют к таким отдельным культурным группам, как «адивазы», «племенные народности», «нагорные племена» или «зарегистрированные племена», в то время как в Африке коренные народности обозначаются как «скотоводы», «уязвимые группы» или «охотники-собиратели». В Африке часто можно слышать, что все африканские народы являются коренными. Эта дискуссия попала в центр внимания Рабочей группы экспертов по коренным народностям/общинам в Африке, отметившей, что в рамках современного подхода следует «делать меньший акцент на предыдущих определениях, фокусирующихся на качествах, присущих аборигенам», вместо этого следует обратить внимание на следующее:

- 1) самоидентификацию как коренной признак, резко выделяющий данную группу среди других групп государства;

26 E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, пункт 379.

27 Там же, пункты 381-382.

28 Статья 1 (1).

29 E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, пункт 69.

30 Там же, пункт 70.

- 2) особые связи с исконными землями и их возделыванием, в силу чего унаследованные земли и территории приобретают фундаментальное значение для их коллективного физического и культурного выживания, как народа;
- 3) наследие порабощения, социальной изоляции, лишения прав собственности, отторжения или дискриминации из-за различий в культуре, образе жизни или способах производства по сравнению с доминирующей моделью³¹.

Все вышесказанное свидетельствует об отсутствии единого согласованного определения коренных народов. Несмотря на ведущуюся дискуссию, ключевой критерий самоидентификации, как выражения права на самоопределение коренных народов, обрел сегодня широкое признание.

Африканская Комиссия по правам человека и народов согласна с самоидентификацией Endorois как отдельного народа, имеющего общую историю, культуру и религию. Африканская Комиссия удовлетворена статусом Endorois как «народа», что позволяет распространить на него положения Африканской Хартии, защищающей коллективные права. Африканская Комиссия считает, что сообщения о нарушениях Африканской Хартии затрагивают самое сердцевину прав коренных народов – право на сохранение своей самобытности через идентификацию с исконными землями³².

Этот подход нашел подтверждение в Декларации. Статья 33 гласит, что «коренные народы имеют право определять себя или свою этническую принадлежность в соответствии со своими обычаями и традициями». Конвенция МОТ № 169 также отмечает, что указание самих народов на их принадлежность к числу коренных рассматривается как «основополагающий критерий для определения групп»³³, являющихся коренными.

Важно, чтобы надлежащее понимание самоидентификации предопределяло практику деятельности НПУ, особенно в государствах, правительства которых не признают законные требования народа предоставить ему статус коренного. Независимо от полемики вокруг темы определения, вопросы прав человека, касающиеся коренных народов должны стать предметом изучения. В Части II Руководства приводятся примеры работы НПУ в ситуациях, когда правительства не учитывают права коренных народов или не признают их существование. Отсутствие формального определения не следует считать препятствием для обращения к правам человека коренных народов.

31 Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities, adopted by the African Commission on Human and Peoples Rights (2003), pp. 92-93.

32 *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v Kenya*, African Commission on Human and Peoples Rights, 276/2003 (4 February 2010), para. 162.

33 Статья 1 (2).

Бангладеш воздержалась при голосовании по Декларации. Разъясняя свою позицию после голосования, страна отметила наличие в Декларации некоторых неясностей, в частности, отсутствие определения термина «коренные народы» и его развернутого толкования.

В 2009 году была учреждена **национальная Комиссия по правам человека Бангладеш**. Активное продвижение вопросов прав человека применительно к адивазам (коренному народу) является центральной частью пятилетнего стратегического плана Комиссии. Комиссия умеет заставить прислушаться к ее мнению и ставит на обсуждение профильные аспекты прав человека коренных народов³⁴



ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ГЛАВА 1

- Коренные народы имеют уникальные и своеобразные культуру, языки, правовые системы и историю. Большинство из них тесно связано с окружающей природой и исконными землями и территориями. Зачастую они имеют общее наследие изгнания с традиционных земель и территорий, порабощения, уничтожения их культуры, дискриминации и широко распространенных нарушений их прав человека.
- После десятилетий отсутствия или весьма ограниченного внимания со стороны международного сообщества, коренные народы смогли добиться обращения к тематической проблематике и заставить услышать свой голос на международных форумах.
- Исследование Мартинеса Кобо помогло заложить основы современной системы прав человека коренных народов.
- Декларация является наиболее полным документом о правах человека коренных народов.
- Система ООН не выработала четкого определения «коренных народов», поскольку такое определение может оказаться неприменимым во всех контекстах и слишком широким или слишком узким по охвату.
- Самоидентификация – ключевой критерий определения коренной принадлежности группы народов или отдельного человека.



34 Национальная комиссия по правам человека Бангладеш, Стратегический план Национальной комиссии на 2010-2015; см. на www.nhrc.org.bd.

Глава 2:

Содержание Декларации: равенство и недискриминация; культурная целостность; коллективные права

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

- Что такое формальные и реальные формы дискриминации?
- Почему необходимы специальные меры для коренных народов?
- Что такое коренная культура?
- Чем коллективные права отличаются от индивидуальных прав?
- Почему коллективные права так важны для коренных народов?



1. ПРАВО НА РАВЕНСТВО И НЕДИСКРИМИНАЦИЮ

Недискриминация и равенство – основополагающие компоненты международных стандартов в области прав человека, важнейшие с точки зрения осуществления и применения гражданских, политических, экономических социальных и культурных прав.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации отметил, что термин «недискриминация» не означает необходимости единообразного подхода при наличии существенных различий в положении одной личности или группы по отношению к другой, или, иначе говоря, если имеются объективно обоснованные доводы в пользу дифференцированного обращения³⁵. Важно, чтобы государства учитывали особые характеристики коренных народов при применении принципа недискриминации в своем законодательстве и на практике.

Декларация предусматривает, что коренные народы и лица, принадлежащие к ним, свободны и равны со всеми другими народами и имеют право на недопущение дискриминации при осуществлении своих прав.³⁶ В частности, она призывает государства принять меры по борьбе с предубеждениями и ликвидировать дискриминацию; содействовать хорошим отношениям между коренными и некоренными представителями и предоставить эффективные механизмы для предупреждения и правовой защиты от любых форм пропаганды, насаждающей или подстегивающей расовую или этническую дискриминацию, направленную против коренных народов³⁷.

Право на равенство и недискриминацию требует от государства бороться с дискриминацией как по форме, так и по содержанию, или де-факто. Ликвидация формальной дискриминации может потребовать от государства отказаться в конституции, законодательстве, регулирующих механизмах или политике от дискриминации коренных народов. Ликвидация дискриминации

35 Общая рекомендация № 32 о значении и сфере охвата специальных мер в Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

36 Статья 2.

37 Статья 15 (2).

де-факто требует от государств применения законов и политики, содействующих реальному равенству коренных народов в осуществлении своих прав. Обязательство ликвидировать дискриминацию и обеспечить равенство требует от государств регулировать поведение государственных и частных образований, а также осуществлять политику, обеспечивающую равенство по существу³⁸.

В контексте коренных народов право на равенство и недискриминацию рассматривается как предоставляющее двойную защиту. С одной стороны, оно обращается к условиям, изначально необходимым для поддержания образа жизни коренных народов, с другой – фокусирует внимание на отношении и поведении, отделяющих или изолирующих коренные народы от общества в целом³⁹.

Экспертный механизм, вместе с тем, отмечает, что некоторые государства, судя по всему, осознают конфликт между правами, закрепленными в Декларации, и принципом равенства. Они считают, что принцип равенства препятствует государствам применять различные подходы для различных групп. В частности, ряд стран толкуют право на равенство как запрещающее прибегать к специализированным программам для коренных народов. Экспертный механизм подчеркивает, что для достижения равенства по существу, возможно, понадобится рассматривать коренные народы как отдельную группу, находящуюся в уникальных условиях⁴⁰. Аналогичным образом, Межамериканская комиссия по правам человека считает устоявшимся принципом международного права тот факт, что неравноправное обращение с людьми, находящимися в неравных условиях, не тождественно дискриминации⁴¹. Аналогичным образом, Комитет по ликвидации расовой дискриминации постановил, что :

...равное обращение с лицами и группами, находящимися в объективно различном положении, представляет собой дискриминацию на практике, так же, как и неравное обращение с лицами, находящимися в объективно одинаковом положении⁴².

Конвенция МОТ № 169, Межамериканский суд по правам человека, договорные органы ООН признали необходимость «специальных мер» для коренных народов. Эти меры направлены на преодоление дискриминации прошлого или устранение современных форм неравенства.

Специальные меры для коренных народов, как отмечалось, необходимы в связи с их большей уязвимостью, историческим наследием социального отчуждения и дискриминации и непропорциональным воздействием на них продолжающихся нарушений прав человека⁴³. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отдельно отметил, что, когда дискриминация отдельной группы носит повсеместный характер, государства должны применить системный подход для ликвидации такой дискриминации⁴⁴.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации привлек внимание к различиям между специальными и временными мерами по защите интересов этнических групп, с одной стороны, и постоянными правами коренных народов, с другой⁴⁵. Он уточнил, что права коренных народов, включая право на земли традиционного обитания, являются постоянными правами,

38 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009) о недопущении дискриминации в экономических, социальных и культурных правах.

39 E/CN.4/1989/ para. 5.

40 A/HRC/EMRIP/2012/4, пункт 87.

41 *Saramaka People v Suriname*, Inter-American Court of Human Rights, Judgement of 28 November 2007, Series C No. 172, para. 103.

42 Общая рекомендация № 32 о значении и сфере применения особых мер в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

43 См., например, замечание общего порядка Комитета по правам человека № 18 (1989) о недискриминации, пункт 10, общая рекомендация Комитета по ликвидации расовой дискриминации № 32 (2009) о значении и сфере применения особых мер в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пункт 15; Inter-American Commission on Human Rights, *Indigenous and Tribal Peoples' Rights Over Their Ancestral Lands and Natural Resources: Norms and Jurisprudence of the Inter-American Human Rights System* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 2009), para. 18. См. также *Preliminary Observations of the Inter-American Commission on Human Rights on its Visit to Honduras, 15-18 May 2010* (DOC OEA/Ser.L/V/II., Doc.68), para. 26.

44 Замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации экономических, социальных и культурных прав, пункт 12.

45 CERD/C/NZL/CO/17 (2007), пункт 15.

которые нельзя смешивать с временными специальными мерами. «Государствам-участникам следует четко соблюдать различие между особыми мерами и постоянными правами человека в своих законах и на практике. Различие между особыми мерами и постоянными правами предполагает, что лица, обладающие постоянными правами, могут также воспользоваться в своих интересах особыми мерами»⁴⁶.

Такой подход может зачастую предполагать выделение государством дополнительных ресурсов для особо уязвимых групп.⁴⁷ При принятии мер обеспечения равенства по существу важно, чтобы государства также содействовали праву коренных народов на участие в принятии решений по затрагивающим их вопросам. Государствам следует обеспечить разработку и осуществление специальных мер на основе предварительных консультаций с заинтересованными общинами и при их активном участии.⁴⁸ При этом принятие специальных мер не должно подрывать признание прав коренных народов как отдельных и постоянных прав⁴⁹.

Примеры специальных мер можно обнаружить в признании рядом государств коллективного права собственности на землю коренных народов⁵⁰. Африканская Комиссия по правам человека и народов постановила по делу Endorois, что такие специальные меры необходимы для рассмотрения дискриминации коренных народов системой собственности, не признающей права на общинную собственность народности Endorois⁵¹. В деле Самарака Межамериканский суд по правам человека постановил:

... цель и назначение специальных мер, требуемых от имени членов коренных и племенных общин, – гарантировать сохранение их традиционного жизненного уклада, уважение и защиту отличающей их культурной самобытности, социальной структуры, экономической системы, культов и традиций государствами⁵².

Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов предупредил, что при разработке специальных мер по борьбе с проявлениями неравенства необходим комплексный подход. В частности, политические меры по рассмотрению существенных проявлений неравенства не должны ограничиваться социальными и экономическими аспектами жизни коренного населения, а также включать право на самоопределение, право на сохранение собственной культурной самобытности и право на сохранение связи с землями традиционного проживания⁵³. Таким образом, усилия по преодолению существенного неравенства должны осуществляться в сотрудничестве с коренными народами, позволяя им взять управление собственными делами в свои руки, в соответствии со своими убеждениями и культурой.

Декларация также обращает особое внимание на положение коренных женщин и детей, требуя обеспечить их полную защиту от всех форм дискриминации⁵⁴. В частности, все права, перечисленные в Декларации, должны быть в равной мере доступны и мужчинам и женщинам

46 Общая рекомендация № 32 (2009) о значении и сфере применения особых мер в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

47 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации экономических, социальных и культурных прав, пункт 39.

48 Экспертный механизм по правам коренных народов, «Окончательный доклад об исследовании по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений» (A/HRC/EMRIP/2011/2).

49 Экспертный механизм по правам коренных народов, «Исследование, посвященное роли языков и культуры в поощрении и защите прав и идентичности коренных народов», (A/HRC/EMRIP/2012/3), пункт 87. См. также общую рекомендацию Комитета по ликвидации расовой дискриминации № 32 (2009) о значении и сфере применения особых мер в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пункт 15.

50 *Saramaka People v Suriname*, Inter-American Court of Human Rights, Judgement of 28 November 2007, Series C No. 172; *Yakye Axa Indigenous Community v Paraguay*, Inter-American Court of Human Rights, Judgement of 17 June 2005, Series C No. 125; the *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v Nicaragua*, Inter-American Court of Human Rights, Judgment of 31 August 2001, Series C No. 79.

51 *Center for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v Kenya*, African Commission on Human and People's Rights, (4 February 2010), 276/2003, para. 196.

52 *Saramaka People v Suriname*, Inter-American Court of Human Rights, Judgement of 28 November 2007, Series C No. 172, para. 32.

53 Специальный докладчик по положению в области прав человека и основных свобод коренных народов, «Положение коренных народов в Австралии» (A/HRC/15/37/Add.4, 2010), пункт 53.

54 Статья 22 (2).

коренных народностей⁵⁵. Следует отметить, что политика дискриминации в отношении коренных народов может иметь несоразмерные негативные последствия для женщин в силу гендерных причин⁵⁶. Экспертный механизм высоко оценивает национальные программы, которые, наряду с выправлением дисбаланса между некоренными и коренными народами, преследуют конкретную цель обеспечения равенства между коренными мужчинами и женщинами⁵⁷. Поэтому государствам следует обратить внимание на улучшение положения коренных женщин, обеспечить их участие в разработке, осуществлении и мониторинге программ и развивать собственную инициативу у коренных женщин.

Временами возникают коллизии между правом на равенство и правом коренных народов на культуру. Так, существует мнение, что коренные традиции и обычаи могут носить дискриминационный характер, особенно в отношении женщин. Например, некоторые культурные установки могут препятствовать образованию девочек, наследованию женщинами земельных угодий или участию их в процессе принятия решений⁵⁸. Экспертный механизм обращает внимание на то что, такая практика не должна оцениваться с точки зрения некоренной перспективы. Принимаемое за дискриминацию следует рассматривать в контексте коренных культурных установок и истории. При оценке такой практики следует исходить из приоритета интересов предполагаемой жертвы такой практики. Ведь открывающиеся перед коренными женщинами перспективы зачастую уникальны и отличаются от доступного некоренным женщинам. Вместе с тем, следует бороться с дискриминацией отдельных лиц.⁵⁹

Статья 46 (2) Декларации гласит, что любые ограничения должны быть «в соответствии с международными обязательствами в области прав человека». Они должны быть «недискриминационными и строго необходимыми исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых и наиболее насущных требований демократического общества».



Женщины народа Вайуу, являющегося частью крупнейшей коренной группы Колумбии, занимаются ремесленными работами в деревне Пессуапа, недалеко от границы с Венесуэлой. Фото ООН / Гилл Фиклинг.

55 Статья 44.

56 Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 25 (2000), касающаяся связанных с гендерной проблематикой аспектов расовой дискриминации, пункт 2.

57 A/HRC/EMRIP/2012/4, пункт 69.

58 Международная Организация Труда, *Права коренных и племенных народов, практика применения, руководство к Конвенции МОТ № 169* (2009).

59 A/HRC/EMRIP/2012/3, пункты 86-87.

2. САМОБЫТНОСТЬ И КУЛЬТУРНАЯ ЦЕЛОСТНОСТЬ

Культура коренных народов является определяющей частью их самобытности. Во многих случаях, последствия политики ассимиляции для языков и культур коренных народов носили ярко выраженный негативный характер, ставя под угрозу продолжение существования культуры коренных народов.

Декларация обеспечивает защиту самобытности и культурной целостности коренных народов, используя для этого:

- право сохранять и укреплять свои особые культурные институты⁶⁰
- право принадлежать к коренной общине или народности в соответствии с традициями данной общины или народности⁶¹
- право на соблюдение, возрождение и передачу своих культурных традиций и обычаев⁶²
- право создавать и контролировать свои системы образования и учебные заведения, обеспечивающие образование на родном языке⁶³
- право на поощрение, развитие и сохранение своих институциональных структур и обычаев, духовности, традиций и юридических систем⁶⁴
- право на сохранение, контроль и развитие своего культурного наследия и традиционных знаний⁶⁵
- право не подвергаться принудительной ассимиляции или воздействию в целях уничтожения культуры.⁶⁶

В этом контексте следует отметить, что статья 8 (j) Конвенции о биологическом разнообразии требует от государств обеспечить «уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, способствуют их более широкому применению с одобрения и при участии носителей таких знаний, нововведений и практики, а также поощряют совместное пользование на справедливой основе выгодами, вытекающими из применения таких знаний, нововведений и практики».

Государства также обязаны принимать меры для предупреждения и правовой защиты в отношении любого действия, имеющего своей целью лишение коренных народов целостности, как самобытных народов, узурпацию культурных ценностей, или этнической принадлежности и принудительную интеграцию или ассимиляцию в любой форме.⁶⁷

Экспертный механизм дает следующее, не претендующее на полноту, определение коренной культуры:

Культуры коренных народов включают материальные и нематериальные проявления их укладов жизни, достижений и творчества, являются выражением их самоопределения и их духовной и физической связи со своими землями, территориями и ресурсами. Культура коренных народов является целостной концепцией, основанной на общих материальных и духовных ценностях, и включает особые проявления в языке, духовности, принадлежности к коллективу, искусстве, литературе, традиционных знаниях, обычаях, ритуалах, церемониях, методах производства, праздниках, музыке, спорте и традиционных играх, поведении, привычках, инструментах, жилище, одежде, видах экономической деятельности, нравственных устоях, системах ценностей, мировоззрении, законах и таких видах деятельности, как охота, рыболовство, отлов животных и собирательство⁶⁸.

60 Статья 5.

61 Статья 9.

62 Статья 11.

63 Статьи 14 и 15. См. также A/HRC/EMRIP/2012/3.

64 Статья 34.

65 Статья 31.

66 Статья 8 (1).

67 Статья 8 (2).

68 A/HRC/EMRIP/2012/3, пункты 51-52. См. также замечание общего порядка № 23 (1993) Комитета по правам человека к статье 27 (права меньшинств), пункт 7, и замечание общего порядка № 21 (2009) Комитета по экономическим, социальным и культурным вопросам о праве на культуру, пункт 10.

Комитет по правам человека отметил, что для коренных народов право на культуру может предполагать реализацию набора других прав. Они могут включать право на участие в традиционной деятельности⁶⁹; право на доступ к землям, территориям и ресурсам⁷⁰; право на семью⁷¹; право на участие в принятии решений, затрагивающих их культурные права⁷².

Комитет по ликвидации расовой дискриминации призвал государства «признать и уважать своеобразную культуру, историю, язык и уклад жизни коренных народов как одно из богатств национальной культурной самобытности и содействовать их сохранению», «обеспечить коренным народам условия, способствующие устойчивому экономическому и социальному развитию, которые соответствовали бы их культурным традициям» и «обеспечить, чтобы общины коренных жителей могли осуществлять свои права на соблюдение и возрождение своих культурных традиций и обычаев, а также право на сохранение своих родных языков и использование их в жизни»⁷³.

Следует отметить, что концепция коренной духовности неотделима от культуры. Принятие политических шагов, содействующих развитию отдельных регионов или запрещающих духовный рост, или отсутствие уважения к духовной жизни коренных общин в законодательстве и таких правительственных структурах, как полиция и суды, может привести к ущемлению права на культуру. Экспертный механизм обратил внимание на право коренных народов на репатриацию объектов культа и останков, что может потребовать сотрудничества со стороны отдельных лиц и организаций, в ведении которых они находятся, включая музеи⁷⁴. Отдавая должное содействию культурному разнообразию на основе политики и программ, нацеленных на эстетические аспекты проявления культуры, Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов отметил, что государства должны взять аналогичные обязательства по признанию культурного разнообразия во всех его формах, включая политические и социальные структуры, модели землепользования и подходы к развитию⁷⁵.

Экспертный механизм также подчеркнул, что коренные женщины и дети зачастую являются носителями полезных культурных знаний⁷⁶. Но и они могут стать объектом непропорционального воздействия при нарушении права на культуру. Поэтому Комитет по правам ребенка отметил, что государствам, возможно, понадобятся специальные меры содействия доступу к праву на культуру для детей коренных народов⁷⁷. Прибегая к таким мерам, государства должны учитывать важность коллективного доступа коренных детей к культуре и необходимость помнить о коренных народах в решениях об учете интересов коренных детей в полном объеме, включая необходимость понимания особенностей других культур⁷⁸. Язык и образование имеют критически важное значение для сохранения культур коренных народов. Следует обеспечить эффективность мер по сохранению языков коренных народов и получению коренными детьми образования на родном языке в первые годы обучения, образования, отражающего культурное многообразие без ущерба для их коренной культурной самобытности.

69 *Lansman v Finland*, Communication № 511/1992, views adopted 26 October 1994.

70 *Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v Canada*, Communication 167/ 1984, views adopted 26 March 1990. См. также замечание общего порядка № 23 (1993) Комитета по правам человека к статье 27 (права меньшинств), пункты 3.2 и 7.

71 *Hopi & Bessert v France*, Communication 549/1993 views adopted 29 July 1997.

72 *Mahuka v New Zealand*, Communication 547/1993 views adopted 15 November 2000. Комитет по правам человека указал, что право на самоопределение тесно связано с правом на культуру. Комитет отметил, что для содействия применению статей 1 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах государствам следует расширить участие коренных народов в принятии решений по вопросам, касающимся их среды обитания, средств существования и культуры. См. Комитет по правам человека, «Заключительные замечания по Соединенным Штатам Америки» (15 сентября 2006 г.), пункт 37; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 21 (2009) о праве каждого человека на участие в культурной жизни, пункты 3, 7 и 36 - 37.

73 Общая рекомендация № 23 (1997) в отношении прав коренных народов.

74 A/HRC/EMRIP/2012/3, пункты 56-61.

75 «Положение коренных народов в Ботсване», (A/HRC/15/37/Add. 2), пункт 30.

76 A/HRC/EMRIP/2012/3, пункт 79.

77 Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 11 (2009) о детях из числа коренных народов и их правах согласно Конвенции.

78 Там же.

3. ЗНАЧЕНИЕ КОЛЛЕКТИВНЫХ ПРАВ

Статьи 1 и 2 Декларации указывают, что коренные народы имеют право на индивидуальное и коллективное осуществление всех прав человека и свобод без какой-либо дискриминации. Декларация делает акцент на коллективных правах в степени, являющейся беспрецедентной в международных нормах о правах человека.

Коренные народы нередко используют групповые формы организации своих структурных образований. В этой связи, Экспертный механизм, обращаясь к коллективному измерению образа жизни коренных народов, дает следующую трактовку:

Ценности коллективной ответственности и уважения к престарелым, предкам, духам и общине зачастую лежат в основе культур коренных народов, которые могут определять поведение лиц из числа коренных народов в повседневной жизни... Коренные народы имеют уникальные структуры и институты, сложившиеся с течением времени. Как правило, в рамках этих структур основной ячейкой выступает семья, за которой следуют более крупные общинные и социальные институты, которые обычно регулируются обычаями коренных народов и священными учениями.⁷⁹

Учитывая коллективный параметр коренных культур, можно отметить, что индивидуальные права не всегда в полной мере отображают права коренных народов. Права, содержащиеся в Декларации, нацелены на защиту, в дополнение к индивидуальным правам, коллективных прав коренных народов, поскольку их признание необходимо для продолжения существования, развития и благосостояния коренных народов как отдельной группы людей. Опыт прошлого показывает, что при отсутствии уважения к коллективным правам коренных народов существует опасность исчезновения таких культур через принудительную ассимиляцию в доминирующем обществе.



Отец и дочь Сквामीш. Канада. Фото ООН / Джон Айзек.

79 A/HRC/EMRIP/2012/3, пункты 53-54.

Представление о коренных народах, как носителях таких прав, как право на собственность в коллективном выражении, соответствует принципу недискриминации и праву на культуру. Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным вопросам запросил у одного из государств сведения о коллективных правах коренных народов, связанных с традиционными знаниями и культурным наследием, включая право на исконные земли, неотделимые от их культурной самобытности.⁸⁰ Межамериканский суд и Комиссия по правам человека подтвердили в ряде постановлений, что коренные народы являются носителями коллективных прав собственности на свои земли и ресурсы.

Например, по делу *Mayagna (Sumo) Awas Tingni* против Никарагуа Суд постановил:

*...у коренных народов имеется традиция обобществления, распространяющаяся на общинную форму коллективной собственности на землю, что предполагает привязку владения землей не к индивиду, а, скорее, к группе и её общине. Коренные народы, в силу самого факта своего существования, имеют право свободно проживать на собственной территории; тесные связи коренного народа с землей следует признать и понимать, как фундаментальную основу их культур, духовной жизни, целостности и их экономического выживания.*⁸¹

Африканская Комиссия по правам человека и народов согласилась с данным выводом и признала право коллективной собственности на землю в деле *Endorois*⁸².

И договорные органы Организации Объединенных Наций, и Экспертный механизм отметили необходимость содействовать коллективным правам коренных народов. К примеру, элемент коллективизма в коренных культурах находит отражение в этике труда, общественных ценностях и структурах общества через такие механизмы, как советы старейшин, традиционно имеющие полномочия по рассмотрению вопросов, затрагивающих жизнь общины.

Экспертный механизм отметил, что навязывание управляющих и других административных органов подрывает традиционные механизмы выражения присущих коренным культурам аспектов коллективизма⁸³. Ведь правительственные требования к коренным народам по формам самоорганизации, приемлемым для правительств, могут не совпадать с коренными формами организации и наносить ущерб их культурам.

Декларация также преследует цель защиты и сохранения традиционных знаний коренных народов, включая культурные проявления, а также генетические ресурсы. Многие из ныне действующих правовых установлений защищают интеллектуальную собственность только отдельных лиц, а не общинные или групповые интересы интеллектуальной собственности, не обеспечивая, в силу этого, адекватную защиту коллективных прав коренных народов⁸⁴. Экспертный механизм отметил, что международным правовым механизмам необходимо обратиться к пробелам в этой области и обеспечить полную защиту прав коренных народов, вытекающих из Декларации⁸⁵.

На практике может возникнуть вопрос о том, кто может представлять бенефициаров коллективных прав. Это особенно важно при стремлении выполнить обязательства, связанные с выражением свободного, предварительного и осознанного согласия, равноправным и справедливым распределением льгот и использованием средств правовой защиты. Экспертный механизм подчеркнул, что в случае неясности с юридическим представительством, коренным общинам должно быть позволено решать такие вопросы в соответствии со своими обычаями, культурой и институтами принятия решений⁸⁶.

80 «Заключительные замечание по Аргентине» (14 декабря 2011 г.), пункты 12 и 25.

81 *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v Nicaragua*, Inter-American Court of Human Rights, Judgment of August 31, 2001, Series C No. 79, para. 149.

82 Center for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v Kenya, African Commission on Human and People's Rights, 276/2003, (4 February 2010).

83 A/HRC/EMRIP/2012/3, пункты 52 and 55.

84 Там же, пункт 62.

85 Там же.

86 Экспертный механизм по правам коренных народов, «Последующий доклад по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений с уделением особого внимания добывающим отраслям» (A/HRC/EMRIP/2012/2), пункты 15-16.

Специальный докладчик по правам коренных народов обозначил правовые механизмы, позволяющие провести всеобъемлющие консультации с коренными народами по всем интересующим их вопросам с обязательным предоставлением информации на всех этапах процесса принятия решений, следуя рациональной практике, способной обеспечить коллективные права коренных народов⁸⁷. Еще одним примером полезной практики, на котором остановился Специальный докладчик, является правовое признание поселений коренных народов в качестве административных единиц⁸⁸.



Ребенок играет с плакатом во время проведения Международного Дня Коренных Народов Мира. Штаб-квартира ООН, Нью-Йорк. Фото ООН / Стефани Холимэн.

87 «Положение народа сами в районе Сапми в Норвегии, Швеции и Финляндии (A/HRC/18/35/Add.2), пункт 16.

88 «Положение коренных народов в Республике Конго» (A/HRC/18/35/Add.5), пункт 42.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ГЛАВА 2

- Ликвидация формальной дискриминации может потребовать от государства отказаться в конституции, законодательстве и/или политике от дискриминации коренных народов.
- Ликвидация дискриминации де-факто может потребовать от государства применения законодательства, политики и специальных мер, содействующих на практике равенству коренных народов при осуществлении своих прав.
- Экспертный механизм высоко оценил национальные программы, которые, помимо устранения дисбаланса между коренными и некоренными народами, стремятся целенаправленно обеспечить равенство между коренными мужчинами и женщинами.
- В Декларации не содержится конкретного определения «культуры». Экспертный механизм отметил, что разрабатывать термин «культура» нецелесообразно, и, более того, нежелательно. К коренным культурам следует применять широкий подход.
- Коренные народы нередко обращаются к групповой форме общественной организации, поэтому признание коллективных прав является фундаментально необходимым для коренных народов.



Глава 3: Содержание Декларации: самоопределение; автономия; участие, консультации и согласие

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

- Что такое самоопределение?
- Почему право на самоопределение столь важно для коренных народов?
- Что могут сделать коренные народы для продвижения и осуществления права на самоопределение?
- Какие процедуры следует использовать для консультаций с коренными народами? Что означает свободное, предварительное и осознанное согласие?
- Когда применяется право на согласие?



1. ПРАВО НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ, АВТОНОМИЯ, САМОУПРАВЛЕНИЕ И КОРЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ

Коренные народы имеют давние традиции самоуправления, независимого принятия решений и институциональной самостоятельности. В самых разных обстоятельствах коренные народы мира осуществляли то, что сегодня описывается, как право на самоопределение, непосредственно основанное на их политических, экономических и социальных структурах, а также на их культуре, духовных традициях, истории и философии на всем протяжении существования⁸⁹.

Исторически сложившиеся, а во многих случаях и современные формы дискриминации препятствуют свободному осуществлению права коренных народов на самоопределение и их контролю над решениями, затрагивающими повседневную жизнь. Во многих случаях, отсутствие конструктивного участия коренных народов в принятии решений приводит к негативным последствиям, социальному отчуждению и череде вызовов в экономической, социальной и культурной жизни, угрожает их физическому выживанию.

Право коренных народов на автономию и самоопределение отражено во многих положениях Декларации, но, главным образом, в статьях 3 и 4. Эти положения утверждают, что:

...коренные народы имеют право на самоопределение...при осуществлении их права на самоопределение (коренные народы) имеют право на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам.

Утверждение Декларацией самоопределения отражает состояние современного международного права и расценивается как совместимое с принципами территориальной целостности и политического единства суверенных и независимых государств⁹⁰. В статье

89 Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, седьмой пункт Преамбулы.

90 Статья 46 (1).

3 Декларации подтверждается право коренных народов на самоопределение в терминах, отражающих общие положения статьи 1 двух Международных пактов 1966 года: о гражданских и политических правах; и об экономических, социальных и культурных правах. Декларация определяет их применение с учетом особых обстоятельств коренных народов.

Следовательно, коренные народы имеют право определять собственное экономическое, социальное и культурное развитие и управлять во имя собственного блага своими природными ресурсами. Обязанность проводить консультации с коренными народами и получать от них свободное, предварительное и осознанное согласие является важнейшим элементом права на самоопределение⁹¹.

Отметим, что комитеты, наблюдающие за осуществлением общей статьи 1 Пактов, подтвердили применение данного права, в том числе, к коренным народам. Так, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выразил озабоченность нестабильным положением коренных общин в государстве-участнике, «затрагивающим их право на самоопределение, предусмотренное в статье 1 Пакта» и настоятельно призвал «государство-участника активизировать усилия по улучшению положения коренных народов и обеспечить, чтобы они не лишались своих средств к существованию»⁹².

Право на самоопределение – коллективное право, распространяющееся на всех членов коренной общины или народности как группы. Оно должно осуществляться в соответствии с принципами справедливости, демократии, уважения прав человека, равенства, недискриминации, рационального управления и добросовестности⁹³. Право на самоопределение, как и другие права, упомянутые в Декларации, является универсальным, неотъемлемым и неделимым. Оно находится в отношениях взаимозависимости и взаимосвязи с другими правами, перечисленными в Декларации⁹⁴. При равном статусе всех прав Декларации, право на самоопределение описывается как «основополагающее» право, без которого другие права коренных народов, как коллективные, так и индивидуальные, не могут быть реализованы.⁹⁵ Соответственно, право на самоопределение должно постоянно учитываться при эффективном осуществлении Декларации и жизненно необходимо для продолжения самостоятельного существования коренных народов⁹⁶.

Автономные политические, экономические и социальные структуры коренных народов поддерживают эффективное осуществление их права на самоопределение. Декларация признает право коренных народов на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам (статья 4), а также право сохранять и укреплять свои особенные политические, правовые, экономические, социальные и культурные институты, сохраняя при этом свое право, если они того желают, на полное участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства (статья 5). Декларация также признает право коренных народов на поощрение, развитие и сохранение своих институциональных структур и своих особых обычаев, духовности, традиций, процедур, практики и, в тех случаях, когда они существуют, правовых систем или обычаев, в соответствии с международными стандартами в области прав человека (статья 34).

Декларация устанавливает, что коренные народы имеют право на пути и средства для финансирования их автономных функций (статья 4), право на доступ к финансовой и технической помощи со стороны государств и посредством международного сотрудничества в целях осуществления прав, содержащихся в настоящей Декларации (статья 39). Специальный

91 Экспертный механизм по правам коренных народов, «Окончательный доклад об исследовании по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений» (A/HRC/EMRIP/2011/2).

92 Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам: Российская Федерация, (E/C.12/1/Add.4), пункты 11 и 39.

93 Статья 46 (3).

94 Межучережденческая группа поддержки по вопросам коренных народов, *United Nations Development Group Guidelines on Indigenous Peoples' Issues* (22 October 2009), p. 27.

95 Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов, «Положение коренных народов в Бразилии» (A/HRC/12/34/Add.2, 2009), пункт 22.

96 Межучережденческая группа поддержки по вопросам коренных народов, *United Nations Development Group Guidelines on Indigenous Peoples' Issues* (22 October 2009), p. 17.

Докладчик по вопросу о правах коренных народов рекомендовал государствам выделять достаточные средства для осуществления коренными народами функций самоуправления⁹⁷.

Было отмечено, что коренные народы «отличаются – хотя и не чужды им – от более крупных образований социального и политического взаимодействия»⁹⁸. Самоопределение служит основой для таких взаимодействий, а конструктивное участие коренных народов содействует эффективному диалогу в духе доброй воли:

Фундаментальное условие для реализации права на самоопределение на практике – это доверие между народами. Доверие невозможно без сотрудничества, диалога и уважения. Правительствам не следует опасаться коренных народов; они могут научить уважать и доверять ...в мирной совместной жизни, без эксплуатации или доминирования, [коренные народы и правительства] должны постоянно обсуждать условия взаимоотношений⁹⁹.

Как следствие, признание и содействие осуществлению права коренных народов на самоопределение служит опорой для процессов формирования и поддержания конструктивных отношений между коренными народами и государствами и помогает взаимным усилиям по преодолению наследия исторической несправедливости:

Право коренных народов на самоопределение, как правило, должно истолковываться как их право свободно обговаривать свой статус и представительство в том государстве, где они проживают. Возможно, наиболее точным определением в данном отношении будет своего рода «отсроченное государственное строительство», благодаря которому коренные народы смогут после многолетней изоляции и отстранения присоединиться ко всем другим народам, составляющим государство, на взаимно согласованных и справедливых началах. Это означает не ассимиляцию представителей коренных народов, в результате которой они стали бы такими же гражданами, как и все другие, а признание и интеграцию отдельных народов в ткань государства на согласованных условиях¹⁰⁰.



Молодые индейцы Саласека в Амбато, Эквадор. Фото ООН / Милтон Грант.

97 A/HRC/18/35/Add.2, пункт 78.

98 J. Anaya, "The right of indigenous peoples to self-determination in the post-Declaration era" in *Making the Declaration work: The United Nation Declaration on the Right of Indigenous Peoples*, p. 193.

99 E.Daes, "Striving for self-determination for indigenous peoples" in *In pursuit of the right to self-determination*, Y.Kly and D.Kly, eds. (2000), p. 57.

100 E/CN.4/Sub/2/1993/26/Add.1, пункт 26.

Существуют многочисленные подходы к достижению эффективного осуществления права на самоопределение в государственном контексте и самыми эффективными являются те, которые разработаны при участии коренных народов.

Коренные народы могут осуществлять самоопределение через участие в разработке и влияние на законы и решения, принимаемые в государстве. Примером может служить Закон № 5-2011 о содействии осуществлению и защите прав коренных народов Республики Конго, который Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов характеризует, как разработанный на основе совместного участия и иллюстрирующий «позитивный опыт по признанию и защите прав коренных народов в регионе»¹⁰¹.

Коренные народы также могут осуществлять контроль над законодательством и административными функциями государства в областях, затрагивающих их нации или общины через делегирование полномочий в контексте государственного управления. Примеры передачи полномочий по принятию решений можно найти в парламентах саами в Норвегии, Швеции и Финляндии¹⁰². Ещё одним вариантом осуществления права на самоопределение можно считать эффективное признание политических и правовых институтов коренных

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ДОКЛАД СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА ПО ВОПРОСУ О ПОЛОЖЕНИИ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД КОРЕННЫХ НАРОДОВ (A/65/264, 2010)

Осознание самоопределения является основополагающим вопросом достоинства человека и приводит к позитивным результатам в практической работе. При этом могут ставиться следующие цели:

- a) улучшение образования и навыков в конкретных областях с тем чтобы коренные народы могли продвигать и участвовать в реализации различных компонентов программ и проектов развития, затрагивающих их роль в современном мире, включая проекты разработки природных ресурсов;
- b) укрепление собственных структур и институтов коренных народов для осуществления контроля всех аспектов своей жизни и деятельности и обеспечения соответствия процессов развития их культурным традициям, ценностям, обычаям и мировоззрению;
- c) предоставление коренным народам возможности участвовать на равных в процессах развития, затрагивающих как их собственные интересы, так и интересы более широких общественных групп, составной частью которых они являются, позволяя им напрямую участвовать в принятии решений по мерам развития, их разработке и осуществлению, и получать прямую выгоду от любых экономических и прочих результатов, непосредственно с ними связанных;
- d) обеспечение коренным народам возможности движения по пути прогресса и совершенствования решений, касающихся развития, на их собственных условиях и устранения любых недостатков через присущие им формы внутреннего регулирования и отчетности. На этом поприще коренным народам следует позволить допускать ошибки для извлечения из них уроков и последующего приобретения большего потенциала и мудрости в отстаивании целей собственного развития и выбора будущего.



101 A/HRC/18/35/Add.5, пункт 41.

102 A/HRC/18/35/Add.2

народов государством и осуществление прямых полномочий по принятию решений в соответствии с их законами, традициями и обычаями.

В дополнение к этим подходам, ряд государств при сотрудничестве с коренными народами предприняли важные шаги в расширении законодательных и административных полномочий коренных народов через гарантированное представительство в законодательных органах, соглашения о самоуправлении, пользующиеся конституционной защитой, и предусмотренные законом консультации с коренными народами в тех случаях, когда административные и правовые решения могут затрагивать их интересы¹⁰³.

Например, в парламенте Новой Зеландии предусмотрены места, закрепленные за коренной народностью маори, число «кресел маори» определяется исходя из численности электората. Конституция Бурунди предусматривает шесть мест в Национальной Ассамблее и Сенате, зарезервированных за коренной народностью батва. Конституция Индии также предусматривает закрепление мест в парламенте для зарегистрированных коренных племен.

Как уже отмечалось, право на самоопределение многогранно и соподчинено целенаправленному осуществлению всех прав, защищаемых Декларацией, включая право на сохранение и создание институциональных структур по поддержке осуществления права на самоопределение. Особое внимание Декларация уделяет праву коренных народов на создание и контроль своих систем образования и учебных заведений (статья 14) и поощрение развития и сохранения правовых систем или обычаев (статья 34).

Осуществление права на самоопределение зачастую находит выражение в разработке договоров, соглашений и в конструктивных договоренностях, основанных на взаимном согласии коренных народов и государства¹⁰⁴. Следует также отметить, что Декларация уточняет, что осуществление прав Декларации не распространяется на деятельность или права, которые вели бы к нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств¹⁰⁵.

В юриспруденции органов и механизмов Организации Объединенных Наций содержатся важные указания по осуществлению права на самоопределение. Так, например, Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов рекомендовал государствам обеспечить эффективное признание институтов или полномочий и обычного права коренных народов в степени, соответствующей общим стандартам в области прав человека. Он также рекомендовал содействовать расширению полномочий коренных народов в принятии решений по государственным мерам в отношении своих общин, при представительстве в законодательных, исполнительных и судебных институтах на местном, региональном и федеральном уровнях, а также проведение консультаций с коренными народами по всем затрагивающим их интересы административным и правовым решениям¹⁰⁶.

Право на самоопределение, кроме того, неразрывно связано с правом коренных народов на землю и природные ресурсы, определенное Специальным докладчиком в качестве предварительного условия для продолжения существования коренных народов в мире как отдельной группы народов¹⁰⁷.

Поощрение и осуществление права на самоопределение предполагает и активизацию усилий коренных народов по разработке и укреплению коренных институтов и других аспектов права на самоопределение. Специальный Докладчик отметил, что «коренным народам следует стремиться самостоятельно укреплять свой потенциал по контролю и управлению своими делами и активно участвовать во всех затрагивающих их решениях в духе сотрудничества и партнерства

103 Межпарламентский Союз, Осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: Пособие для парламентов (2012).

104 См. статью 37 Декларации и заключение Экспертного механизма по правам коренных народов № 2 (2011) по коренным народам и праву на участие в принятии решений, пункт 34.

105 Статья 46 (1).

106 A/HRC/12/34/Add.2, пункты 78-82.

107 A/HRC/18/35/Add.2, пункт 79.

с правительственными органами и НПО, с которыми они готовы работать»¹⁰⁸. Укрепление институтов и самоуправляющихся структур коренных народов является важным средством, позволяющим им взять под контроль всю полноту своей деятельности и обеспечить соответствие процессов развития своим культурным стереотипам, ценностям, обычаям и мировоззрению.

2. УЧАСТИЕ И КОНСУЛЬТАЦИИ

Международное законодательство о правах человека рассматривает общие и частные формы права на участие.¹⁰⁹ В Декларации содержится более 20 положений, подтверждающих право коренных народов на участие в принятии решений, сформулированных, в частности, как: а) право на самоопределение; б) право на автономию и самоуправление; в) «право на участие» коренных народов; д) их «право принимать активное участие»; е) обязанность государств «получать их свободное, предварительное и осознанное согласие»; ф) обязанность стремиться к «добровольному соглашению» с коренными народами; г) обязанность «консультироваться и сотрудничать» с коренными народами; з) обязанность принимать меры «в сотрудничестве» с коренными народами; и) обязанность проявлять должное «уважение к обычаям» коренных народов¹¹⁰.

Статья 18 Декларации устанавливает, что «коренные народы имеют право на участие в принятии решений по вопросам, которые затрагивали бы их права, через представителей, избираемых ими самими по своим собственным процедурам, а также на сохранение и развитие своих собственных директивных учреждений».

Декларация требует от государств добросовестно консультироваться и сотрудничать с коренными народами через их представительские институты с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут их затрагивать (статья 19).

Право на участие также присутствует в тех статьях Декларации, которые подтверждают право коренных народов на участие в консультациях и согласие относительно решений, затрагивающих их интересы.

Экспертный механизм обсудил связь между правом на самоопределение и участием коренных народов в принятии решений. Он отметил, что самоопределение является постоянным процессом, позволяющим коренным народам продолжать участвовать в принятии решений и контролировать свою судьбу. Это означает, что директивные учреждения должны быть созданы таким образом, чтобы позволить коренным народам принимать решения по внутренним и местным делам, а также коллективно участвовать в процессах принятия решений по внешним вопросам в соответствии с надлежащими нормами прав человека¹¹¹.

Другие органы системы Организации Объединенных Наций рассматривали элементы права коренных народов на самоопределение в контексте консультаций и участия. Комитет по ликвидации расовой дискриминации выделил значимость участия свободно избранных представителей коренных народов в конституционных переговорах и рекомендовал обеспечить уважение принципа свободного, предварительного и осознанного согласия в ходе их проведения¹¹². Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также подготовил замечание общего порядка к праву на культуру, отметив общинный характер

108 A/HRC/18/35/Add.5, пункт 90.

109 Краткое содержание рамок международного законодательства о правах человека, связанное с правом на участие в принятии решений см. в докладе о ходе работы над исследованием по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений (A/HRC/15/35, 2010), подготовленном Экспертным механизмом по правам коренных народов.

110 Там же, пункт 8.

111 Там же, пункт 31.

112 Например, Комитет направил письмо «раннего оповещения» по этому вопросу, датированное 13 марта 2009 года, правительству Непала, см. www2.ohchr.org/english/bodies/ceerd/docs/early_warning/Nepal130309.pdf

права коренных народов на культуру и значение для этой культуры земель коренных народов. В своем замечании общего порядка № 21 Комитет рассматривает обязательство:

...разрешать и поощрять участие лиц, принадлежащих ... к коренным народам ... в разработке и осуществлении затрагивающих их законов и политики¹¹³. Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов рекомендовал государству создавать лучшие возможности для участия коренных народов в процессах принятия решений, признавать, укреплять и согласовывать собственные директивные учреждения коренных народов и их полномочия¹¹⁴.

Далее он отметил, что привлечение коренных народов к принятию решений содействует лучшей результативности проектов и программ, выразив мнение, что без консультаций и одобрения коренными народами правительственных инициатив на самых ранних этапах эффективность программ, даже если они конкретно рассчитаны на коренные народы, может быть изначально подорвана. Отсутствие надлежащих консультаций может быть чревато конфликтными ситуациями, а также проявлением коренными народами раздражения и недоверия, что, в ряде случаев, может привести к насильственным действиям¹¹⁵.

Экспертный механизм завершил исследование права коренных народов на участие в принятии решений и выпустил консультативное заключение по данной теме для Совета по правам человека¹¹⁶. Он отметил, что у НПУ имеются особые возможности для поощрения участия коренных народов в дискуссиях и решениях, касающихся их интересов.

Экспертный механизм выделил добычу полезных ископаемых как тематическую область, требующую особого внимания в связи с правом коренных народов на участие в принятии решений. Он отметил, что государства, сохраняют за собой первичное обязательство обеспечить уважение права коренных народов на участие, тем не менее, во исполнение собственной ответственности за соблюдение прав человека, добывающие предприятия должны обеспечить и дать свою оценку реализации права коренных народов на участие в

ЭКСПЕРТНЫЙ МЕХАНИЗМ ПО ПРАВАМ КОРЕННЫХ НАРОДОВ: ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПО КОРЕННЫМ НАРОДАМ И ПРАВУ НА УЧАСТИЕ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ¹¹⁷

Национальные правозащитные учреждения, в качестве независимых органов, могут играть важную роль в объединении представителей правительств и коренных народов, тем самым поощряя коренные народы к участию в затрагивающих их дискуссиях и решениях. Национальные правозащитные учреждения могут также акцентировать для всех участников необходимость участия представителей коренных народов в принятии решений. Такие учреждения, в соответствии со своими программами, также могут активно привлекать коренные народы к принятию решений по смежным вопросам.



113 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 21 (2009) о праве каждого человека на участие в культурной жизни, пункт 55 е).

114 A/HRC/18/35/Add.5, пункт 83.

115 A/HRC/12/34, пункт 36.

116 Экспертный механизм по правам коренных народов, «Доклад о ходе работы над исследованием по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений» (A/HRC/15/35, 2010), «Окончательный доклад об исследовании по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений» (A/HRC/18/42, 2011), включая Заключение No. 2 о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений, и «Последующий доклад по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений с уделением особого внимания добывающим отраслям» (A/HRC/EMRIP/2012/2), включая Заключение No. 4 о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений с уделением особого внимания добывающим отраслям. Вопрос участия коренных народов также рассматривается в докладе Генерального Секретаря «Пути и средства содействия участию в работе Организации Объединенных Наций признанных представителей коренных народов по затрагивающим их вопросам» (A/HRC/21/24, 2012).

117 A/HRC/EMRIP/2012/2, приложение, пункт 37.

принятии решений. И действительно, позитивный опыт показывает, что добывающие отрасли должны работать в партнерстве с государством и коренными народами на всех этапах планирования и ведения добычи, которые могут затрагивать интересы коренных народов¹¹⁸.

Право на участие коренных народов в принятии решений – ключевой компонент в достижении согласия между коренными народами и государствами. При эффективном внедрении, он позволяет применить действенные средства борьбы с наследием отторжения и социальной изоляции, затрагивающим коренные народы во всем мире.

Консультации с коренными народами являются, скорее, процессом, чем одноразовым явлением, а организационные процедуры зависят от обстоятельств, вызвавших необходимость их проведения. В любом случае, в ходе консультаций следует руководствоваться определяющим требованием проявления доброй воли¹¹⁹. Консультации следует вести с целью достижения договоренности или согласия с предлагаемой мерой. Как отмечает Специальный докладчик, принципы, определяющие ведение консультаций, «предусматривают развитие диалога, в ходе которого как государства, так и коренные народы должны добросовестно добиваться консенсуса и честно стремиться к достижению взаимоприемлемых договоренностей»¹²⁰.

Договорные органы также призвали целый ряд правительств к проведению консультаций с коренными народами по вопросам, затрагивающим их права и интересы. В свете своей рекомендации № 23 (1997) Комитет по ликвидации расовой дискриминации настоятельно призвал государства создавать практические механизмы для осуществления права на консультации при уважении предварительного, свободного и осознанного согласия затрагиваемых коренных народов и общин, обеспечивая систематические консультации в духе доброй воли¹²¹. Он также рекомендовал проведение эффективных консультаций с общинами, где возможно осуществление проектов по разработке и эксплуатации природных ресурсов с целью получения свободного, предварительного и осознанного согласия по каждому этапу работы, особенно при горнорудных проектах¹²².

Аналогичным образом, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рекомендовал государствам до начала строительства гидроэнергетических объектов проводить всеобъемлющую оценку последствий и развернутые консультации с затрагиваемыми общинами, предоставляя последним реальные возможности выразить свое мнение и повлиять на принятие решений¹²³. Комитет по правам ребенка, в свою очередь, рекомендовал настоятельно предлагать компаниям проводить оценку, консультации и предоставлять общественности полномасштабную информацию о последствиях их деловой практики и планов для окружающей среды, здоровья и прав человека с целью их изучения¹²⁴. Обязательство по проведению консультаций возложено на государства, но корпорации и другие частные компании также призваны уважать права человека коренных народов. И они могут играть важную роль в поощрении и защите прав коренных народов¹²⁵.

Цели таких консультаций могут носить самый разнообразный характер. Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов призвал государства и промышленников выйти за рамки компенсационных соглашений и поощрять приобретение прав собственности и участие в прибыли добывающих отраслей при наличии к этому интереса. Специальный

118 A/HRC/EMRIP/2012/2, приложение: рекомендация No. 4 по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений с уделением особого внимания добывающим отраслям, пункт 40. См. также доклад Специального представителя Генерального Секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях (A/HRC/17/31) и резолюцию 17/4 Совета по правам человека.

119 См. статьи 19, 32 и 46 Декларации. См. также A/HRC/12/34, пункты 46-53.

120 A/HRC/12/34, пункты 46 и 49.

121 См. заключительные замечания Комитета по Боливии (многонациональному государству) (CERD/C/BOL/CO/17-20) и Эквадору CERD/ECU/CO/20-22).

122 Заключительные замечания по Мексике (CERD/C/MTX/Q/16-17).

123 Заключительные замечания по Эфиопии (E/C.12/ETH/CO 1-3).

124 Заключительные замечания по Намибии (CRC/C/NAM/CO/2-3).

125 См. A/HRC/17/31 и резолюцию 17/4 Совета по правам человека. Для углубленного изучения корпоративной ответственности при уважении прав человека, см. доклад Специального докладчика по положению в области прав человека и основных свобод коренных народов (A/HRC/15/37).

докладчик рекомендовал различные формы взаимодействия коренных народов, государства и предприятий. Например, при осуществлении крупных проектов гидроэнергетики вынесена рекомендация создавать группы независимых экспертов для содействия консультациям под эгидой Организации Объединенных Наций.

3. СВОБОДНОЕ, ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ И ОСОЗНАННОЕ СОГЛАСИЕ

Свободное, предварительное и осознанное согласие - понятие более широкое в сравнении с консультациями. Государства несут обязательство согласовывать, на основе предварительных консультаций, следующие шаги:

- принятие законодательных, административных мер, затрагивающих коренные народы (статья 19)
- осуществление проектов, затрагивающих право коренных народов на землю, территории и ресурсы, включая ведение горных работ и другие способы разработки или эксплуатации ресурсов (статья 32).

При определенных обстоятельствах, возникает обязательство получить согласие коренных народов за рамками общего обязательства ставить согласие целью консультаций. Например, Декларация настоятельно требует от государств заручиться согласием коренных народов в следующих обстоятельствах:

- при перемещении коренных народов со своих земель или территорий (статья 10)
- при хранении или вывозе опасных материалов на земли или территории коренных народов (статья 29)

Более того, коренные народы, лишённые земель помимо своей воли в тех случаях, когда эти земли были «конфискованы, отчуждены, заняты, использованы или которым был нанесен ущерб без их свободного, предварительного и осознанного согласия», имеют право на реституцию или другие средства возмещения в форме земель, равноценных по своему качеству и размеру, или справедливую и сбалансированную компенсацию (статья 28). Кроме того, коренные народы имеют право на средства правовой защиты в отношении своей культурной, интеллектуальной, религиозной и культовой собственности, отчужденной без их свободного, предварительного и осознанного согласия (статья 11).

Другие обстоятельства могут также потребовать свободного, предварительного и осознанного согласия в зависимости от характера предлагаемой меры и масштаба и глубины её воздействия на коренные народы. Экспертный механизм считает, что право на свободное, предварительное и осознанное согласие является «составляющим элементом» права на самоопределение и что получение такого согласия необходимо по вопросам фундаментальной важности для прав, выживания, достоинства и благосостояния коренных народов¹²⁶. Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов в свою очередь отметил, что «наличие серьезного и непосредственного влияния на жизнь коренных народов или их территории явно предполагает, что предлагаемая мера не должна осуществляться без согласия коренных народов. В некоторых ситуациях результатом такого предположения может стать запрещение осуществления меры или проекта до тех пор, пока не будет получено согласие коренного населения»¹²⁷.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации также призывает и к консультациям, и к осознанному согласию в свете толкования прав коренных народов при применении Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В своей общей рекомендации № 23 Комитет требует от государств обеспечить коренным народам равные права на участие в общественной жизни и не принимать решения, непосредственно

126 Консультативное заключение № 2 (2011) по коренным народам и праву на участие в процессе принятия решений.

127 A/HRC/12/34, пункт 47.

затрагивающие коренные народы, без их осознанного согласия. Ссылаясь на права на землю и ресурсы, Комитет призывает к реституции в тех случаях, когда решения были приняты без предварительного и осознанного согласия затронутых коренных народов. Он отметил обязательство государств обеспечить уважение права коренных народов на свободное, предварительное и осознанное согласие при осуществлении проектов, затрагивающих использование их земель и ресурсов.¹²⁸ Некоторое время тому назад Комитет по экономическим, социальным и культурным правам остановился на теме свободного, предварительного и осознанного согласия в замечании общего порядка № 21. В своем толковании права на культуру Комитет выделяет право на участие в культурной жизни, как включающее право коренных народов на реституцию или возврат своих земель, территорий и ресурсов, традиционно принадлежащих и используемых коренными общинами, в случае их отчуждения без предварительного и осознанного согласия затронутых народов. Он также призывает государства «уважать принцип свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов во всех вопросах, охватываемых их конкретными правами» и «получать их свободное и осознанное предварительное согласие в тех случаях, когда сохранение их культурных ресурсов, особенно тех ресурсов, которые связаны с их укладом жизни и культурным самовыражением, оказывается под угрозой»¹²⁹.

Межамериканский суд по правам человека в деле *Saramaka* также постановил, что государство обязано не только консультироваться с коренными народами, но и получать их свободное, предварительное и осознанное согласие, с учетом их обычаев и традиций, при крупномасштабных разработках или инвестиционных проектах, могущих существенно затронуть территории коренных народов¹³⁰.



Монгольский пастух доит своих яков в Маст, провинции Ховд, Монголия. Фото ООН / Эскиндер Дебебе.

128 См., например, заключительные замечания комитета по Лаосской Народно-Демократической Республике (CERD/LAO/CO/16-18) и Канаде (CERD/CAN/CO/19-20).

129 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 21 (2009) о праве каждого человека на участие в культурной жизни.

130 *Saramaka People v Suriname*, Inter-American Court of Human Rights, Judgement of 28 November 2007, Series C No. 172.

При практическом применении принципа свободного, предварительного и осознанного согласия предлагается руководствоваться следующим:

*Под **Свободным** следует подразумевать отсутствие принуждения, запугивания или манипулирования, под **Предварительным** – запрашиваемое достаточно заблаговременно согласие на получение разрешения или на начало работы и выполнение соответствующих требований по процессам консультаций/консенсуса с коренными народами. Под **Осознанным** следует понимать заранее предоставленную информацию по целому ряду аспектов, [включая, в частности]...характер, масштабы, темпы, обратимость и рамки любого проекта или деятельности; основание/я или цель проекта...; сроки; место или участки осуществления; предварительную оценку вероятных экономических, социальных, культурных и экологических последствий; возможные процедуры, связанные с их осуществлением. Проект этот может включать вариант отзыва согласия. Консультации и участие – непреложные компоненты процесса консенсуса¹³¹.*

Ряд межправительственных агентств развития и международных финансовых учреждений включили свободное, предварительное и осознанное согласие в свои политику и программы по коренным народам. Политика Программы Развития ООН по коренным народам «поощряет и поддерживает право коренных народов на свободное, предварительное и осознанное согласие в отношении планирования развития и программ, которые могут их затрагивать»¹³². Оперативная политика по коренным народам и Стратегия коренного развития, одобренная Межамериканским Банком Развития, поощряет «механизмы участия и процессы, которые должны учитывать общий принцип «свободного, осознанного и предварительного согласия коренных народов»¹³³ и оговаривает, что «прежде чем одобрить операции с особо значительными и потенциально негативными последствиями для коренных народов, Банк будет запрашивать подтверждение, что инициатор проекта достиг убедительной и должным образом задокументированной договоренности с затрагиваемыми народами или получил их согласие»¹³⁴. Европейский Банк Реконструкции и Развития также признает необходимость получения свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов, прежде чем приступать к любому виду деятельности на традиционных землях, перемещению коренных народов или любому проекту с возможным обращением к культурным ресурсам, знаниям, инновациям или практике коренных народов в коммерческих целях¹³⁵.

Вопрос о том, у кого государства должны запрашивать согласие, является критически важным. В этой связи некоторые общины в мире работают над собственными протоколами, определяющими порядок контактов с ними представителей внешнего мира в целях получения свободного, предварительного и осознанного согласия. Согласие коренных народов следует определять исходя из их обычного права и практики. Это не всегда означает согласие каждого отдельного представителя, скорее, речь идет о процессе согласия с обращением к процедурам и институтам, самостоятельно определяемым коренными народами. Коренным народам следует уточнить, какие репрезентативные структуры имеют право на выражение согласия от имени затрагиваемых народов или общин.

Кроме того, следует создать механизмы и процедуры для проверки наличия обращения за свободным, предварительным и осознанным согласием. В целях надлежащего функционирования этих механизмов коренные народы должны участвовать в их разработке. Государства обязаны предоставить средства правовой защиты в тех случаях, когда за свободным, предварительным и осознанным согласием коренных народов не обращались.

131 Постоянный форум Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов, «Доклад о Международном семинаре по вопросу о методологиях осуществления принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия коренных народов, Нью-Йорк, Соединенные Штаты Америки 17-19 января 2005 года» (E/C.19/2005/3), пункты 46-49.

132 United Nations Development Programme, *UNDP and Indigenous Peoples: A Policy of Engagement* (2001).

133 Inter-American Development Bank, *Operational policy on Indigenous Peoples and Strategy for Indigenous Development* (2006), p. 34.

134 Там же, p. 39.

135 European Bank for Reconstruction and Development, *Performance Requirement PR-7* (2008).

Такие средства могут включать реституцию или компенсацию. Если выяснится, что определенные элементы свободного, предварительного и осознанного согласия не были соблюдены, то это может привести к отзыву данного согласия.

Для государств открыты многие пути, чтобы обеспечить преимущества коренным народам в свете универсального соблюдения принципа свободного, предварительного и осознанного согласия, при условии конструктивного подключения к такой работе коренных народов в соответствии с их культурой и действующими ведомствами.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ГЛАВА 3

- **Право на самоопределение есть коллективное право, распространяющееся на всех членов коренной общины или народности как группы, оно должно осуществляться в соответствии с принципами справедливости, демократии, уважения прав человека, равенства, недискриминации, рационального управления и доброй воли.**
- **Автономные политические, экономические и социальные структуры коренных народов поддерживают эффективное осуществление права на самоопределение коренными народами.**
- **Коренные народы имеют право на участие в принятии решений, которые могут затрагивать их права, через самостоятельно выбранных представителей, в соответствии со своими собственными процедурами, а также сохранять и развивать свои собственные коренные директивные учреждения.**
- **Декларация призывает государства проводить консультации и сотрудничать в духе доброй воли с коренными народами через их собственные представительские учреждения для получения от них свободного, предварительного и осознанного согласия, прежде чем пойти на законодательные и административные меры, которые могут их затрагивать.**
- **Консультации и участие являются критически важными компонентами процесса достижения консенсуса.**



Глава 4:

Содержание Декларации: земли, территории и ресурсы; развитие с сохранением самобытности; средства правовой защиты и компенсация

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

- Что относится к землям, ресурсам и территориям коренных народов?
- Как коренные народы связаны со своей землей, ресурсами и территориями?
- Как обеспечивается сохранность земель, территорий и ресурсов коренных народов?
- Какими средствами правовой защиты располагают коренные народы в отношении их права на земли, территории и ресурсы?
- Что означает развитие с сохранением культуры и самобытности?



1. ВЫЗОВЫ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЮТСЯ КОРЕННЫЕ НАРОДЫ В СВЯЗИ С ЗЕМЛЯМИ И ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

С незапамятных времен коренные народы сохраняли особые связи с землей, источником их пропитания и жизнеобеспечения, основой их существования в форме общин. Вопросы земли, территории и доступа к природным ресурсам играют центральную роль в соблюдении прав человека и основных свобод коренных народов.

Природа и влияние этих связей имеют основополагающее значение для материального существования и культурной целостности многих коренных народов¹³⁶. Постоянный форум высказался по вопросу значения связи коренных народов с их землями следующим образом:

Земля имеет основополагающее значение для жизни и культуры коренных народов во всем мире. Именно поэтому их право на земли, территории и природные ресурсы является одним из ключевых требований международного движения коренных народов и коренных народов и организаций во всех частях мира. Также ясно, что большинство местных и национальных движений коренных народов сформировались в результате борьбы против политики и действий, которые подрывали и дискриминировали их традиционные системы землевладения и использования ресурсов и приводили к экспроприации их земель, освоению их ресурсов без их согласия и их перемещению и

136 Inter-American Commission on Human Rights, *Indigenous and Tribal Peoples' Right Over Their Ancestral Lands and Natural Resources: Norms and Jurisprudence of the Inter-American Human Rights System* (OEA/Ser.LV/II. Doc. 56/09, 2009), para. 56.

вытеснению со своих территорий. В отсутствие возможностей для осуществления и уважения их прав на свои земли, территории и природные ресурсы возникает угроза для дальнейшего существования особых культур коренных народов. Земельные права, доступ к землям и контроль над ними и их ресурсами имеют исключительно важное значение для коренных народов во всем мире, и их материальное и культурное выживание зависит от наличия таких прав и доступа. Для дальнейшего существования в качестве самобытных народов коренным народам и их общинам необходимо иметь возможность владеть своими территориями, землями и ресурсами, сохранять их и управлять ими¹³⁷.

Если коренные народы будут лишены своих природных ресурсов, земель и территорий, они могут утратить ориентиры рационального экономического и политического самоопределения и самостоятельного развития. В целом ряде случаев, они также могут утратить свои культуры и права человека в силу неимущего положения и отсутствия доступа к средствам выживания¹³⁸.

Два основных ограничения полного и свободного осуществления прав коренных народов на земли, территории и ресурсы связаны либо с непризнанием государствами их освоения, заселенности и права собственности, либо с непредоставлением государством надлежащего правового статуса, юридических возможностей и законодательных путей для закрепления собственности коренных народов на землю¹³⁹.

Некоторые коренные народы сталкиваются с вызовами, касающимися аннулирования договорных прав и отсутствия демаркации земель.

Вопросы, связанные с землевладением и коренными народами чреваты запутанными ситуациями и конфликтами при разработке национального законодательства без учета обретения, признания и защиты прав коренных народов на землю, территории и природные ресурсы. Многие коренные народы теряют земли при экспроприации, прикрывающейся национальными интересами, с последующими выселением и перемещением, имеющими



Женщина, принадлежащая к пигмейскому племени Бакойя, у своего дома в селе Имбонг в северо-восточной провинции Габона Огуйе-Ивиндо. Фото ООН / Гилл Фиклинг.

137 E/2007/43 и E/C.19/2007/12 пункты 5-6.

138 E/CN.4/Sub.2/2004/30, пункт 58.

139 E/CN.4/Sub.2/2001/21, пункт 34.

многочисленные негативные последствия для благосостояния коренных общин и осуществления ими своих прав¹⁴⁰.

Социальные, экологические и культурные последствия крупномасштабных проектов развития и в добывающих отраслях все чаще вызывают озабоченность многих коренных народов. Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов охарактеризовал деятельность добывающих отраслей как тему, заслуживающую особого внимания при выполнении им своего мандата¹⁴¹.

2. ПРАВА КОРЕННЫХ НАРОДОВ НА СВОИ ЗЕМЛИ, РЕСУРСЫ И ТЕРРИТОРИИ

Состав земель, ресурсов или территории отдельного коренного народа определяется особыми обстоятельствами данной общины. Декларация признает право коренных народов на свои земли, территории и ресурсы, включая земли, территории и ресурсы, которые традиционно принадлежат коренным народам, но в настоящее время юридически и фактически контролируются другими лицами.

Декларация обеспечивает широкое признание прав коренных народов на землю, территории и ресурсы, включая:

- право на укрепление особой духовной связи с землями и ресурсами (статья 25)
- право иметь в собственности, использовать, осваивать или контролировать земли, территории и ресурсы, которыми они обладают в силу традиционного владения (статья 26)
- право на возмещение при помощи средств, которые могут включать в себя реституцию или, когда это не представляется возможным, в виде справедливой компенсации за земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели или которые они иным образом занимали или использовали и которые были конфискованы, отчуждены, заняты, использованы или которым был нанесен ущерб без их свободного, предварительного и осознанного согласия (статья 28)
- право на сохранение и охрану окружающей среды и производительной способности их земель или территорий и ресурсов (статья 29)
- право определять приоритеты и разрабатывать стратегии освоения или использования своих земель или территорий и других ресурсов (статья 32)

Декларация предлагает государствам принять такие меры по признанию и поощрению прав коренных народов на земли, территории и ресурсы, как введение ограничений по хранению опасных материалов на землях и территориях коренных народов или их вывозу на такие земли и территории (статья 29) и ограничение военной деятельности на землях и территориях коренных народов (статья 30).

Межамериканская система прав человека располагает обширной юриспруденцией по вопросу прав коренных народов на земли и ресурсы. Она неоднократно принимала решения в защиту права собственности на землю коренного населения. Так, Суд указал, что владение землей является для коренных общин достаточным основанием, при отсутствии титула на землю, для получения официального признания права собственности с последующей регистрацией¹⁴².

140 Там же, пункты 48-84.

141 A/HRC/18/35.

142 *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v Nicaragua*, Inter-American Court of Human Rights, Judgment of 31 August 2001, Series C NO. 66, para. 151.

Африканская комиссия по правам человека и народов подтвердила, что коренные народы имеют право собственности на традиционно используемые земли и природные ресурсы. В рамках дела Endorois, по мнению Комиссии, можно сделать следующий вывод:

- 1) Традиционное владение землей коренным народом тождественно предоставлению государством полного права собственности;
- 2) Традиционное владение позволяет коренному народу требовать официального признания и регистрации права собственности;
- 3) Представители коренных народов, которые покинули свои традиционные земли вопреки своей воле или утратили владение этими землями, сохраняют право собственности на них даже при отсутствии титула, за исключением тех случаев, когда земли были на законных основаниях переданы третьим сторонам в духе доброй воли;
- 4) Представители коренных народов, утратившие обладание своими землями вопреки своей воле, при передаче данных земель по закону третьим сторонам без злого умысла, имеют право на реституцию или получение других земель того же размера и качества. Следовательно, владение землей не является требуемым условием наличия права на реституцию земли коренных народов¹⁴³.

При рассмотрении дела Endorois Африканская комиссия отметила, что, создавая заповедник, государство незаконно выселило Endorois с земель их предков и лишило их имущества. Также подчеркнуто, что глубокие потрясения и изгнание со своих земель, постигшие Endorois, лишение их права собственности на исконные территории не отвечали государственным интересам в формате создания заповедника.

Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов активно содействовал продвижению прав коренных народов на землю и ресурсы на основе тематических докладов и докладов по результатам посещения стран¹⁴⁴. Права коренных народов, связанные с защитой земель, территорий и ресурсов, имеют последствия, далеко выходящие за рамки защиты территорий. Сопутствующие вопросы изучались рядом мандатариев специальных процедур.

Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте рекомендовал принять меры по защите коренных земель, как части защиты права на надлежащий уровень жизни. При этом Специальный докладчик также отметил, что «меры, направленные на реализацию права коренных народов на надлежащее жилье могут включать уважение их традиционных земель и разработку земельной и жилищной политики с учетом культурной составляющей»¹⁴⁵.

Специальный докладчик по праву на продовольствие неоднократно рекомендовал государствам шаги в защиту права коренных народов на землю для обеспечения их права на питание¹⁴⁶.

Право коренных народов на землю и ресурсы является производным права на культурную целостность, недискриминацию, самоопределение и собственность, включая право на коллективную собственность или коллективное пользование. Консультации и право на согласие являются важнейшими элементами права коренных народов на землю и природные ресурсы. Толкование этих прав региональными и международными органами по правам человека, их применение с учетом прав коренных народов на землю и природные ресурсы рассматриваются в Главах 2 и 3 настоящего руководства.

143 *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v Kenya*, African Commission on Human and People's Rights, 276/2003 (4 February 2010), para. 209.

144 См., например доклады Специальных докладчиков Совету по правам человека по добывающим отраслям, действующим вблизи или на территории коренных народов (A/HRC/18/35 и A/HRC/21/47).

145 E/CN.4/2006/41/Add.3, p. 22.

146 A/HRC/13/33/Add.5.

3. РАЗВИТИЕ С СОХРАНЕНИЕМ КУЛЬТУРЫ И САМОБЫТНОСТИ

Коренные народы имеют право на развитие наряду с более крупными группами и общественными формированиями, в которых они проживают. При этом следует постоянно учитывать особые вопросы, касающиеся коренных народов, применительно к затрагивающим их инициативам развития¹⁴⁷. Концепция развития с сохранением культуры и самобытности отмечает, что коренные народы могут оценивать благосостояние их общин и надлежащее использование их земель, территорий и ресурсов методами, отличающимися от применяемых в некоренных общинах.

Во многих случаях парадигмы развития, модернизации и индустриализации приводили к уничтожению природных ресурсов и коренных систем управления, экономики, социального устройства, образования, культуры, здравоохранения, духовной жизни и знаний. Коренным народам приходится противостоять вызовам при попытках сохранить свои стратегии и приоритеты применительно к своим землям, территориям и ресурсам, поскольку их культура и самобытность рассматриваются как «препятствия» на пути прогресса. Развитие с сохранением культуры и самобытности отличается холистическим подходом, нацеленным на коллективные права, самоуправление, безопасность и лучший контроль над землями, территориями и ресурсами¹⁴⁸.

Декларация, опираясь на статьи 3 и 32, устанавливает общие нормативные рамки поощрения развития с сохранением культуры и самобытности. Эти статьи признают право коренных народов на определение и разработку приоритетов и стратегий развития своих земель, территорий и ресурсов на основе права на самоопределение. Критически важным для реализации права на самоопределение следует считать право коренных народов на сохранение собственных представительских учреждений и уважительное к ним отношение, как государства, так и корпораций. Традиционные знания и язык – ключевые элементы развития с сохранением культуры и самобытности. Интересы коренных народов, их знания и опыт должны быть центральным звеном методологий приобретения знаний о коренных народах¹⁴⁹.

НПУ имеют неплохие возможности для содействия развитию с сохранением культуры и самобытности. В поле их внимания могут оказаться конфликты, связанные с землями, территориями и ресурсами. Используя Декларацию, НПУ могут также содействовать исследованиям и выработке политики, нацеленных на лучшее знание прав коренных народов, включая право на самоопределение и ориентировать создаваемые институциональные структуры на поддержку осуществления этих прав.

147 A/65/264, пункт 25.

148 Постоянный форум Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов, «Коренные народы: развитие с сохранением культуры и самобытности: статьи 3 и 32 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, Доклад о работе совещания международной группы экспертов, Нью-Йорк, Соединенные Штаты Америки, 19-30 апреля 2010 года» (E/C.19/2010/14), пункты 19-22.

149 Там же, пункты 40, 42 и 44.

4. СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ И КОМПЕНСАЦИЯ

НПУ, среди прочего, обладают возможностями поощрения и защиты прав коренных народов посредством применения и содействия осуществлению статей Декларации, связанных с землей, территориями и ресурсами. Декларация предлагает набор прав, предусматривающих средства правовой защиты и компенсации за нарушение прав коренных народов на землю, территории и ресурсы.

Статья 28 подробно останавливается на праве коренных народов на возмещение и компенсацию в тех случаях, когда их земли, территории и ресурсы были заняты, использованы или повреждены без их согласия. Это право предусматривает средства правовой защиты для коренных народов, лишенных своих земель и территорий, с тем, чтобы:

- при наличии возможности, вернуть утраченные земли, территории и ресурсы коренных народов
- в порядке альтернативы, обеспечить справедливую компенсацию, которая может включать предоставление других земель, территорий и ресурсов, денежную компенсацию, возможности для развития (т.е. возможности занятости) или любые другие виды возмещения, акцептированные коренными народами.

Реституция земель и территорий, отражающая подход, заложенный в общую рекомендацию № 23 Комитета по ликвидации расовой дискриминации, должна стать основным средством возмещения. Другие формы возмещения и компенсации следует рассматривать лишь при невозможности реституции¹⁵⁰.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ГЛАВА 4

- **Состав земель, территорий и ресурсов отдельного коренного народа зависит от конкретных обстоятельств, в которых находится данная община.**
- **Основные препятствия на пути свободного и полного осуществления коренными народами права на земли, территории и ресурсы включают отсутствие признания государствами факта их освоения, заселенности и права собственности, а также непредоставление государствами правового статуса, юридических возможностей и других законодательных путей, связанных с закреплением собственности коренных народов на землю.**
- **Государства обязаны предоставить эффективные механизмы возмещения в тех случаях, когда свободное, предварительное и осознанное согласие коренных народов не было запрошено.**



¹⁵⁰ См. также J. Gilbert and C. Doyle, "A New Dawn over the Land: Shedding Light on Collective Ownership and Consent" in *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, S. Allen and A. Xanthaki, eds. (2011), p. 299.

Глава 5: Осуществление Декларации

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

- Каков правовой статус Декларации?
- Как Декларация соотносится с другими международными стандартами?
- Какую роль могут играть НПУ в продвижении прав коренных народов?



1. ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕКЛАРАЦИИ

Декларация была принята на основе резолюции 61/295 Генеральной Ассамблеи. В отличие от договоров или конвенций, резолюции, как таковые, не порождают юридически связующих обязательств для государств. Тем не менее:

...являясь резолюцией, принятой Генеральной Ассамблеей с одобрения подавляющего большинства государств-членов, Декларация представляет собой обязательство Организации Объединенных Наций и ее государств-членов придерживаться включенных в нее положений в рамках обязательств, содержащихся в Уставе Организации Объединенных Наций¹⁵¹.

Декларация не создает новых или особых прав для коренных народов, скорее, она развивает существующие нормы прав человека и формулирует их с учетом конкретной ситуации коренных народов. Исходя из этого, Декларация иллюстрирует взаимозависимый и неделимый характер международных норм и стандартов в области прав человека:

Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов представляет собой авторитетное общее понимание минимального содержания прав коренных народов, сформировавшееся на глобальном уровне на основе различных источников международного права в области прав человека. В Декларации, являющейся продуктом длительного процесса разработки, в ходе которого были учтены потребности, высказанные самими коренными народами, нашли отражение и получили дальнейшее развитие общеприменимые нормы прав человека, интерпретируемые и применяемые договорными органами Организации Объединенных Наций и региональными договорными органами, а также стандарты, установленные Конвенцией МОТ № 169 и другими соответствующими договорами и процессами.

Соответственно в Декларации не предпринимается попытки наделять коренные народы рядом особых или новых прав человека, а дается изложение общих правозащитных принципов и прав в конкретном контексте особых исторических, культурных и социальных условий жизни коренных народов. Стандарты, провозглашенные в Декларации, носят в основном исправительный характер, поскольку они нацелены на искоренение системных препятствий и дискриминации, с которыми сталкиваются коренные народы в процессе осуществления основных прав человека. В этом плане стандарты, закрепленные в Декларации, связаны с существующими обязательствами государств по другим соглашениям в области прав человека¹⁵².

151 A/64/338, пункт 48.

152 A/HRC/9/9, пункты 85-86.

В совместном заявлении по случаю празднования Международного Дня Коренных Народов Мира в 2008 году исполняющий обязанности Верховного Комиссара по правам человека Гюн Ва Кан и Специальный докладчик по правам коренных народов Джеймс Анайа обратились с призывом принять политическое обязательство в связи с Декларацией:

*Принятие Декларации [...] – несмотря на важность этого шага – само по себе не изменит повседневную жизнь мужчин, женщин и детей, чьи права она отстаивает. Для этого необходимо политическое обязательство государств, международное сотрудничество, поддержка и добрая воля широкой общественности, создание и осуществление целого ряда программ политической направленности, разрабатываемых и реализуемых на основе консультаций непосредственно с коренными народами*¹⁵³.

Формулировки Декларации предполагают обязательства и ответственность государства¹⁵⁴. В этой связи, система Организации Объединенных Наций все настойчивее рекомендует государствам пойти на соответствующие конкретные меры и целенаправленные действия. Например, Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов рекомендовал государствам пересмотреть, в свете Декларации, законодательство и политику, затрагивающие коренные народы¹⁵⁵.

Ранее уже отмечалось, что права коренных народов определяются международными документами в области прав человека. Положения Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации особенно актуальны в отношении коренных народов. Договорные органы в своих докладах и рекомендациях дают общее толкование прав, изложенных в этих договорах, и их применения к коренным народам:

- Комитет по ликвидации расовой дискриминации выпустил общую рекомендацию № 23, призывающую государства обеспечить признание прав коренных народов на культуру, землю и политическое участие. Он также уточнил в своем замечании общего порядка о специальных мерах, что права коренных народов, являющиеся постоянными правами, не следует смешивать с временными «специальными мерами», направленными на преодоление дискриминации прошлого или устранение нынешних проявлений неравенства.
- Комитет по правам ребенка принял важное развернутое замечание общего порядка по правам коренных детей и сделал ряд ссылок на Декларацию при рассмотрении докладов государств.
- Комитет по правам человека продолжает обращаться к праву на самоопределение в отношении коренных народов, особенно к статье 1 (2) (право на свободное обладание природными богатствами и право на обеспеченность средствами существования). Он также отмечает обязательство государств «обеспечить [коренным народам] право предварительно давать свободное и осознанное согласие»¹⁵⁶. В своем толковании статьи 27 (право на культуру), Комитет указал, что она является действующим основанием для выдвижения требований коренных народов в отношении земель и ресурсов.
- Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также сослался на статью 1 в контексте эффективного осуществления коренными народами их права на исконные территории, земли и природные ресурсы. Он подготовил замечание общего порядка по недопущению дискриминации в отношении экономических, социальных и культурных прав, что очень важно для коренных народов. Комитет также подготовил важное замечание общего порядка по праву на участие в культурной жизни, с

153 Совместное заявление Исполняющего обязанности Верховного комиссара по правам человека и Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов (9 августа 2008 года), см. на www.un.org/event/indigenous/2008/hcmessage.shtml.

154 См., например, статьи 38, 41 и 42 Декларации.

155 Например, Специальный докладчик рекомендовал Российской Федерации провести «всесторонний обзор законодательства и политики Российской Федерации на предмет соответствия Декларации и осуществить в дальнейшем скоординированные действия по соблюдению стандартов Декларации в конкретном контексте коренных народов в России» (A/HRC/15/37/Add.5), пункт 82.

156 CCPR/C/TGO/CO/4, пункт 21.



61-ая сессия Генеральной Ассамблеи, 13 сентября 2007 года. Фото ООН / Пауло Филгейрас.

упоминанием в тексте коренных народов и подтверждением прав, упомянутых в Декларации. Права на территории увязываются в нем с культурной самобытностью в формулировках, позаимствованных из Декларации применительно к праву коренных народов на владение и контроль над землями территориями и ресурсами, подчеркивая необходимость уважения государствами принципа свободного, предварительного и осознанного согласия по всем вопросам, затрагивающим права коренных народов.

Ряд дополнительных факторов усиливает значение Декларации и потенциал её воздействия на нормы прав человека:

- При принятии Декларации её поддержали большинство государств и лишь четыре страны проголосовали против (Австралия, Канада, Новая Зеландия и Соединенные Штаты Америки), при одиннадцати воздержавшихся.¹⁵⁷ Четыре государства, голосовавших против Декларации, со временем изменили свою позицию. Эта всеобщая поддержка указывает на международный консенсус в отношении нормативного обрамления прав коренных народов способом, соответствующим международным стандартам в области прав человека. Постоянные ссылки на Декларацию в процессе Универсального периодического обзора (УПО) проливают дополнительный свет на достигнутый международный консенсус¹⁵⁸.
- Разработка проекта Декларации шла в течение 20 лет. За это время и государства, и коренные народы активно участвовали в том, что ряд стран обозначили как «переговоры»¹⁵⁹. Следовательно, Декларация свидетельствует о наличии общей почвы у коренных народов и государств-членов Организации Объединенных Наций¹⁶⁰. Как отметил Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов, поддержка и участие в процессе коренных народов в течение десятилетий придает высокую степень легитимности Декларации, а её нормы «в основном отражают чаяния самих коренных народов»¹⁶¹.

157 «Генеральная Ассамблея принимает Декларацию о правах коренных народов; «Большой шаг вперед» по пути к правам человека для всех людей, заявил Председатель, 61-я сессия Генеральной Ассамблеи, 107-е и 108-е пленарные заседания» (GA/10612), 13 сентября 2007 года.

158 См., например, A/HRC/12/8/Add.1, пункт 6 и A/HRC/11/17, пункт 86 и рекомендации 45 и 52.

159 E. Voyiakis, "Voting in the General Assembly as Evidence of Customary International Law?" in *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 216.

160 E/C.19/2009/14, приложение, пункт 9.

161 A/65/264.

- Положения Декларации все чаще рассматриваются как составная часть международного права¹⁶².

2. РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВОЗАЩИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

НПУ имеют уникальные возможности для выполнения функции связующего звена, выводящего международную систему прав человека на повседневную реальность на местах коренных народов. НПУ есть неотъемлемая часть сильной национальной системы защиты прав человека. Они играют ключевую роль в соединении международных стандартов со средствами национальной защиты.

Между структурами и функциями различных НПУ имеются значительные различия, отражающие конкретику внутреннего контекста их работы. Однако, Парижские принципы устанавливают широкие нормативные рамки, в которых НПУ и осуществляют свои программы. Именно опираясь на эти рамки, НПУ могут действовать во благо защиты, поощрения и реализации прав человека коренных народов.

ПАРИЖСКИЕ ПРИНЦИПЫ

Полномочия и функции

1. На национальное учреждение возлагается задача поощрять и защищать права человека.
2. Национальное учреждение наделяется как можно более широкими полномочиями, которые четко излагаются в конституционном или законодательном акте, определяющем его состав и круг его ведения.
3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:
 - a) представляет правительству, парламенту и любому другому компетентному органу на консультативной основе, по просьбе заинтересованных органов или в порядке осуществления своего права рассматривать любой вопрос без обращения в более высокую инстанцию, мнения, рекомендации, предложения и доклады по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека; национальное учреждение может принять решение о предании их гласности; эти заключения, рекомендации, предложения и доклады, а также любая прерогатива национального учреждения относятся к следующим областям:
 - i) любые законодательные и административные положения, а также положения, касающиеся судебных органов и направленные на обеспечение и усиление защиты прав человека; в этой связи национальное учреждение изучает действующее законодательство и административные положения, а также законопроекты и предложения и выносит рекомендации, которые оно сочтет целесообразными для обеспечения соответствия этих положений основополагающим принципам в области прав человека; в случае необходимости оно рекомендует принятие нового законодательства, поправки к действующему законодательству и принятие или изменение административных мер;
 - ii) любой случай нарушения прав человека, который оно решает рассмотреть;



162 E/C.19/2009/14, приложение, пункты 6-13; и J. Anaya and S. Wiessner, "OP-ED: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment" in *Jurist*, 3 October 2007, см. на <http://jurist.org/forum/2007/10/un-declaration-on-rights-of-indigenous.php>.

- iii) подготовка докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также о более конкретных вопросах;
- iv) привлечение внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой части страны, представление ему предложений относительно мер, направленных на пресечение таких нарушений, и, в случае необходимости, изложение своего мнения относительно позиции и реакции правительства;
- b) поощряет и обеспечивает согласование национального законодательства, правил и практики с международными документами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление;
- c) содействует ратификации вышеупомянутых документов или присоединению к ним и обеспечивает их осуществление;
- d) участвует в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций, а также региональным учреждениям во исполнение своих договорных обязательств и, в случае необходимости, выражает свое мнение по этому вопросу, должным образом соблюдая их независимость;
- e) сотрудничает с Организацией Объединенных Наций и любыми другими организациями системы Организации Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека;
- f) содействует разработке учебных и исследовательских программ по правам человека и принимает участие в их осуществлении в школах, университетах и в профессиональных кругах;
- g) передает гласности положение в области прав человека и усилия по борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, посредством повышения осведомленности общественности, в частности путем информирования и просветительской деятельности, а также посредством использования всех печатных органов.

Дополнительные принципы, касающиеся статуса комиссий, обладающих квазисудебными полномочиями

Национальное учреждение может быть уполномочено заслушивать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся положения отдельных лиц. Материалы могут передаваться ему отдельными лицами, их представителями, третьими сторонами, неправительственными организациями, ассоциациями профсоюзов или любыми другими представительными организациями. В этом случае без ущерба для вышеизложенных принципов, касающихся других полномочий комиссий, возложенные на них функции могут основываться на следующих принципах:

- a) достижение полюбовного урегулирования путем примирения или, в установленных законом пределах, путем вынесения обязательных решений, или, в случае необходимости, на основе конфиденциальности;
- b) уведомление стороны, представившей заявление, о ее правах, в частности об имеющихся в ее распоряжении средствах правовой защиты, и содействие получению доступа к ним;
- c) заслушивание любых жалоб или заявлений или направление их любому другому компетентному органу в пределах, установленных законом;
- d) представление рекомендаций компетентным органам, в частности, путем предложения поправок или изменений к законам, правилам и административной практике, особенно, если они являются причиной трудностей, с которыми столкнулись лица, представившие заявления, в целях отстаивания их прав.

Такой широкий мандат позволяет НПУ работать с любыми партнерами на национальном уровне, а также взаимодействовать с международными механизмами, внося вклад в поощрение, защиту и осуществление прав коренных народов.

Например, НПУ могут воспользоваться своим техническим опытом для мониторинга и консультирования правительств по вопросам соответствия законодательства и политики правам, содержащимся в Декларации, а также их защиты. Просветительские функции НПУ могут помочь привлечь внимание к правам коренных народов и путям их осуществления.

Как правило, НПУ обладают квазисудебными полномочиями, позволяющими им получать сведения и подавать жалобы, а также проводить общественные слушания и национальные расследования нарушений прав человека коренных народов.

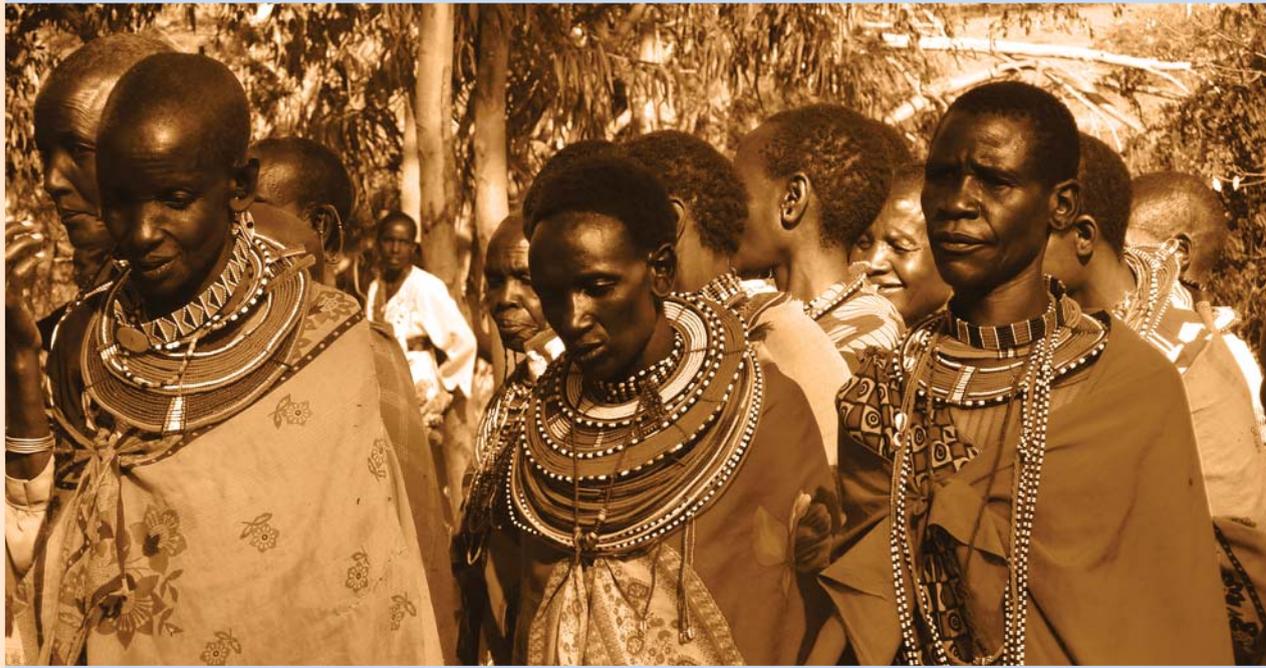
ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ГЛАВА 5

- Декларация существует в форме резолюции Генеральной Ассамблеи. Резолюции, как таковые, не создают для государств юридически связующих обязательств.
- Декларация не создает новые права для коренных народов. Она развивает существующие стандарты прав человека и делает их применимыми к коренным народам.
- Декларация содержит формулировки, устанавливающие обязательства и ответственность государств.
- Договорные органы используют Декларацию в своей работе и при вынесении рекомендаций государствам.
- Парижские принципы устанавливают широкие нормативные рамки, используя которые НПУ могут осуществлять конкретные программы по защите, поощрению и реализации прав коренных народов.



Часть II

Внутригосударственная деятельность и функции национальных правозащитных учреждений



Глава 6: Доступность НПУ для коренных народов

Глава 7: Информационно-разъяснительная работа и просвещение

Глава 8: Содействие внутригосударственному соблюдению Декларации

Глава 9: Расследования и жалобы

Глава 10: Официальные расследования

Введение к Части II

Основная ответственность за содействие осуществлению и защиту прав человека коренных народов лежит на государствах¹⁶³.

По определению, НПУ принадлежит стержневая роль в помощи государству по обязательствам в сфере прав человека. Они могут оказать большую пользу при отстаивании интересов, лоббировании и консультировании государств и иных сторон, например, корпораций, в вопросах реализации ими на практике своей ответственности¹⁶⁴.

НПУ могут внести большой вклад в привлечение внимания общественности к правам человека и воспользоваться стратегическими возможностями сотрудничества с организациями коренных народов и другими НПО при рассмотрении вопросов, касающихся прав человека коренных народов.

НПУ осуществляют мониторинг выполнения государством национальных и международных стандартов, многие НПУ наделены функциями по работе с жалобами и проведению расследований.

Наконец, НПУ имеют уникальные возможности для работы с международной системой прав человека, внося вклад в международные процессы подготовки докладов и распространяя в стране необходимую информацию.

В Части II Руководства описываются доступные для НПУ практические шаги по отстаиванию прав коренных народов, изложенных в Декларации.

163 Следует отметить, что роль корпораций – особенно, транснациональных корпораций – все чаще оказывается в центре внимания системы прав человека. См., например, A/HRC/15/37, пункты 26-91.

164 APF, *Advisory Council of Jurists Reference on Human Rights, Corporate Accountability and Government Responsibility* (2008).

Глава 6:

Доступность НПУ для коренных народов

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

- Как НПУ могут привлечь внимание к своей работе и обеспечить доступность для коренных народов?
- Каким образом НПУ могут наладить эффективное взаимодействие с коренными народами?
- Как НПУ могут обеспечить представленность коренных народов в своих учреждениях?



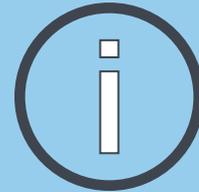
ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПУ

Парижские принципы

Полномочия и функции

3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:

- a) представляет правительству, парламенту и любому другому компетентному органу на консультативной основе, по просьбе заинтересованных органов или в порядке осуществления своего права рассматривать любой вопрос без обращения в более высокую инстанцию, мнения, рекомендации, предложения и доклады по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека; национальное учреждение может принять решение о предании их гласности; эти заключения, рекомендации, предложения и доклады, а также любая прерогатива национального учреждения относятся к следующим областям:
- iv) привлечение внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой части страны, представление ему предложений относительно мер, направленных на пресечение таких нарушений, и, в случае необходимости, изложение своего мнения относительно позиции и реакции правительства;
- g) передает гласности положение в области прав человека и усилия по борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, посредством повышения осведомленности общественности, в частности путем информирования и просветительской деятельности, а также посредством использования всех печатных органов.



Состав и гарантии независимости и плюрализма

1. Состав национального учреждения и порядок назначения его членов, путем выборов или иным способом, устанавливаются в соответствии с процедурой, предусматривающей все необходимые гарантии обеспечения плюралистического представительства общественных сил (гражданского общества), участвующих в деятельности по поощрению и защите прав человека, в частности путем использования полномочий, позволяющих установить эффективное сотрудничество с представителями, или посредством участия представителей:
 - a) неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзов, соответствующих общественных и профессиональных организаций, например ассоциации юристов, врачей, журналистов и видных ученых;



Методы работы

В рамках своей деятельности национальное учреждение:

- e) по мере необходимости образует из своих членов рабочие группы и создает местные или региональные отделения для содействия в осуществлении его функций;
- f) проводит консультации с другими судебными и несудебными органами, занимающимися поощрением и защитой прав человека (в частности, омбудсменами, арбитрами или другими аналогичными органами);
- g) учитывая ту основополагающую роль, которую играют неправительственные организации в расширении деятельности национальных учреждений, развивает связи с неправительственными организациями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, социальным и экономическим развитием, борьбой против расизма, защитой особо уязвимых групп (в частности детей, трудящихся-мигрантов, беженцев, лиц с физическими и умственными недостатками) или другими специальными вопросами.

Для эффективного содействия защите, поощрению и реализации прав человека коренных народов, НПУ должны структурно и функционально демонстрировать свою открытость для коренных народов и широких слоев общественности.

1. ДОСТУПНОСТЬ

1.1. РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О НЕЗАВИСИМОСТИ НПУ

НПУ важно пропагандировать себя и свои функции в обществе.

Самопродвижение становится более значимым при адресной работе с меньшинствами и такими группами, как коренные народы. Если коренные народы не будут знать о существовании и функциях организации, она будет рассматриваться, как недоступная для контактов.

Стандартные формы общения могут оказаться недостаточными для информационно-пропагандистской работы по привлечению коренных народов. В соответствии с принципами прав человека, НПУ ориентируется при самопродвижении на различные слои населения, обращаясь к ним с учетом их потребностей, включая и коренные народы. Следовательно, НПУ необходимо разработать гибкие методы ведения разъяснительной кампании, не забывая о компоненте культуры и используя, когда это необходимо, коренные языки.

Основная смысловая нагрузка обращения к коренным народам, должна нести мысль о том, что «статусные» НПУ – иначе говоря, соответствующие Парижским принципам, – являются независимыми органами. Адресная разъяснительная деятельность, указывающая на независимость НПУ от государства, может помочь закрепить осознание этого факта в среде коренных народов.

1.2. ИНФОРМАЦИОННО-РАЗЪЯСНИТЕЛЬНАЯ РАБОТА, ПОСВЯЩЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПУ

НПУ следует признать, что, будучи независимыми органами, они, тем не менее, являются органами своих государств. Это может негативно сказаться на восприятии НПУ коренными народами. Учитывая историческое прошлое, отмеченное санкционированной государством дискриминацией, коренные народы нередко с неохотой идут на контакты с правительственными органами. Это настороженное отношение может также распространяться на НПУ. Следовательно, НПУ необходимо четко заявить о своем

предназначении, особенно, о независимости от правительства, и активно работать с коренными народами над установлением доверия¹⁶⁵.

Веб-страница **Defensoría del Pueblo de PERU** представлена как на испанском, так и на коренном языке (кешуа). Некоторые информационные материалы имеются и на коренных языках¹⁶⁶.



Смотри Главу 7 для более подробного освещения информационно-разъяснительных стратегий НПУ.

1.3. ДОСТУПНОСТЬ

НПУ должны быть физически доступными для своих адресных групп. Коренные народы зачастую проживают в географически удаленных районах, и физическая недоступность НПУ может вызвать серьезные трудности.

Национальная Комиссия по правам человека Кении имеет два региональных бюро, расположенных в изолированных областях страны, в которых проживает коренное население. Комиссия планирует создать дополнительно ряд региональных бюро¹⁶⁷.



Часто НПУ имеют единственное бюро, в столице страны или другом крупном населенном пункте. Такая неизбежная реальность может быть продиктована финансовыми затруднениями. Тем не менее, важно, чтобы НПУ не исключали непреднамеренно население, проживающее в отдаленных районах. Потенциальные пути расширения охвата НПУ включают:

- географическую децентрализацию
- развертывание полевых служб
- создание «консультационных центров»
- работу с организациями, ассоциациями и представительными органами коренных народов
- креативное использование технологий, включая интернет и социальные сети
- выездные презентации в сельской местности.

165 *Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции*, Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки № 4/Rev.1 (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.09.XIV.4), стр. 13.

166 Ответ на вопросник УВКПЧ о возможных полезных практических мерах при рассмотрении вопросов о правах коренных народов.

167 Там же.

Особенно важно, чтобы возможности НПУ по получению и надлежащему рассмотрению жалоб в связи с нарушениями прав человека не страдали от географического положения. Так, НПУ могут обратиться к альтернативным процедурам, содействующим эффективности расследований и урегулированию жалоб и исключаящим для заявителей необходимость обращаться непосредственно в бюро НПУ¹⁶⁸.

Управление Омбудсмана в Намибии предприняло ряд мер по расширению доступа лиц из отдаленных районов. Помимо создания двух региональных служб, по всей стране было создано 152 «опорных пункта». С учетом бюджета, сотрудники выезжают в эти точки два-три раза в год для сбора жалоб.

В дополнение к программам сбора жалоб на региональном уровне, Омбудсмен также посещает коренные общины для «встреч с населением». Он встречается и со старейшинами и информирует их и членов общины о функциях и обязанностях Омбудсмана, а также по актуальным вопросам деятельности управления.

Омбудсмен пользуется радиосвязью для общения с отдаленными и в своем большинстве состоящими из неграмотного населения общинами. Радиовещательная корпорация Намибии ведет вещание на всех языках коренных народов. Радиообращения используются для предоставления информации о правах человека и роли Омбудсмана, которую сотрудник зачитывает на коренном языке¹⁶⁹.



В дополнение к физической доступности, НПУ необходимо обладать культурной доступностью для коренных народов. НПУ могут пойти на ряд мер, позволяющих коренным народам при контактах с организацией чувствовать, что их культуре ничто не угрожает. Некоторые из них рассматриваются в нижеследующих подразделах.

2. УКРЕПЛЕНИЕ ДОВЕРИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

Для наращивания взаимодействия с коренными народами НПУ не должны ограничиваться обеспечением доступа к своим структурам. Между НПУ и организациями коренных народов следует расширять совместную деятельность на основе доверия и взаимного уважения. В этих отношениях следует исходить из обязательного проведения консультаций и принципа свободного, предварительного и осознанного согласия.

Организации коренных народов могут помочь НПУ придать взаимодействию с коренными народами целенаправленный характер в надлежащих культурных и языковых рамках. Кроме того, сотрудничество с организациями коренных народов углубляет понимание легитимности НПУ и их деятельности коренными народами. Это, в свою очередь, может позитивно повлиять на потенциальное нежелание взаимодействовать с НПУ.

Необходимость сотрудничества с организациями коренных народов более подробно рассматривается в Главе 7 в контексте информационной работы НПУ.

168 *Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции*, стр. 82-83.

169 Презентация на семинаре УВКПЧ, *На пути к оперативному руководству для правозащитных учреждений: возможные полезные практические меры при рассмотрении вопросов прав коренных народов*, Женева, Швейцария, 11 июля 2011 года.

Комиссия по правам человека Канады принимает участие в ежегодных Ассамблеях первых народов и других групп коренных народов. На этих встречах Комиссия распространяет просветительские и информационно-разъяснительные материалы о правах человека и функциях Комиссии. Такой подход помогает выстроить отношения между Комиссией и первыми народами на основе доверия.

Комиссия также проводит Форум по предотвращению дискриминации в целях укрепления партнерства и сетевых связей. В 2010 году Комиссия организовала кружок по вопросам информации и форум по экономическому росту с акцентом на права коренных народов на рабочем месте¹⁷⁰. Форум позволил представителям коренных народов, корпораций, правительств и НПО провести обмен мнениями в неофициальной обстановке, на пленарных заседаниях и семинарах.



3. ПРИВЛЕЧЕНИЕ К РАБОТЕ В НПУ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

Взаимодействие и сотрудничество с организациями коренных народов должно подкрепляться кадровым составом НПУ, отражая разнообразие партнерских связей. Особенно важно стремиться к тому, чтобы уязвимые группы, включая коренные народы, были представлены в штатном расписании НПУ и участвовали в консультациях о деятельности и политике НПУ, имеющих последствия для коренных народов и их общин. Представленность должна быть обеспечена на всех уровнях организации, включая уровень принятия решений.¹⁷¹

НПУ следует как можно шире распространять информацию о вакансиях за пределами больших городов, чтобы коренные кандидаты в сельской местности могли участвовать в их заполнении. Получившие назначения сотрудники НПУ из числа коренных лиц могут стать полезным источником знаний об обычаях и актуальных культурных проблемах коренного населения. Коренные сотрудники НПУ могут содействовать лучшему пониманию роли и функций НПУ в коренных общинах. Однако наличие коренных сотрудников в кадровом составе НПУ само по себе может оказаться недостаточным для завоевания доверия коренных общин. В целях усиления доверия к назначенному коренному персоналу следует проводить его набор в условиях прозрачности, на справедливой и консультативной основе.

В рамках **Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala** имеется Бюро по защите прав коренных народов. Бюро было создано в 1998 году с целью выработки политики и общей стратегии Омбудсмана по противостоянию нарушениям прав человека коренных народов, включая нарушения коллективных прав.

В службе Омбудсмана работает 51 коренной сотрудник, говорящий на родном языке, что помогает организации при подаче жалоб коренными жителями на их родном языке.¹⁷²



Программы занятости и адресная кадровая политика по привлечению коренных представителей могут стать важным инструментом расширения кадрового коренного «присутствия» в НПУ.

170 См. www.chrc.-codp.cf/preventing_discrimination/forum_2010_forum/archives-eng.aspx.

171 См. Руководящие принципы Нью-Дели по созданию национальных учреждений по вопросам прав человека коренных народов, на www/aitpn.org/NIRIPS/new_delhi_guidelines.pdf

172 Ответ на вопросник УВКПЧ о возможных полезных практических мерах по рассмотрению прав коренных народов.

Комиссия по правам человека Новой Зеландии имеет конкретный мандат «содействовать, на основе исследований, просвещения и дискуссий, лучшему пониманию правозащитного измерения Договора Вайтанги и его связи с национальными и международными нормами в области прав человека»¹⁷³.

Комиссия содействует продвижению Декларации параллельно мероприятиям по Договору. Этим занимается особая группа «Ахи Каа», что на языке маори означает «хранить огонь домашнего очага».

На практике, группа имеет следующие функции:

- содействовать отношениям между Комиссией и общинами маори
- направлять работу Комиссии на разъяснение, поощрение уважения и понимания прав коренных народов
- доводить до общества информацию о Договоре Вайтанги и обещании двух народов строить отношения на основе максимального учета взаимных интересов
- помогать Комиссии включать права коренных народов и Договор во все направления своей деятельности.



Привлечению к работе в НПУ представителей коренных народов помогают и целенаправленные рабочие программы. НПУ могут создать специальный отдел по программам, фокусирующимся на содействии защите, поощрению и осуществлению прав человека коренных народов.

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ НЬЮ-ДЕЛИ ПО СОЗДАНИЮ НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ПРАВАМ КОРЕННЫХ НАРОДОВ¹⁷⁴

В октябре 2008 года представители коренных народов приняли участие в конференции, организованной Азиатской сетью коренных и племенных народов. Конференция одобрила руководящие принципы для создания любых национальных учреждений по правам коренных народов.

Руководящие принципы фиксируют внимание на ряде вопросов, включая:

- учредительный документ, мандат, структуру, кадровый состав и заполнение постов.
- функции и полномочия, квазисудебные функции, полномочия по расследованию
- процедуры, исследования и представление докладов
- финансовая автономия

Эти руководящие принципы призваны помочь НПУ в создании подразделений по коренным народам в своих организациях.



173 Информация предоставлена Комиссией по правам человека Новой Зеландии.

174 См. www.aitpn.org/NIRIPS/new_delhi_guidelines.pdf.

Программа работы может иметь общий характер (т.е. рассматривать положение коренных народов в государстве в целом), или же уделить внимание конкретной тематической области (т.е. обратить особое внимание на права коренных народов на земли, территории и ресурсы). Сотрудники, работающие по этим программам, должны соответствовать дополнительным критериям отбора, предусматривающим обладание специальными навыками и опытом требующей особого внимания работы с коренными народами¹⁷⁵.

При трудностях с наймом требуемых сотрудников, НПУ могут обратиться к квалифицированным и опытным консультантам для работы по отобранным программам и проектам. И в данном случае важно помнить о партнерстве и сотрудничестве с организациями коренных народов.

Уполномоченный по вопросам социальной справедливости по делам аборигенов и островитян Торресова пролива Комиссии по правам человека Австралии¹⁷⁶ имеет мандат на поощрение, отстаивание и мониторинг осуществления прав человека аборигенами и островитянами Торресова пролива (коренные народы Австралии). Эта работа включает предоставление ежегодного доклада Парламенту Австралии с рекомендациями по вопросу осуществления прав человека аборигенами и островитянами Торресова пролива и ежегодного доклада о последствиях Закона о земельном титуле коренных народов для осуществления прав коренных народов.

Специальный Докладчик по вопросу о правах коренных народов заявил:

пост Уполномоченного по вопросам социальной справедливости по делам аборигенов и островитян Торресова пролива в Комиссии по правам человека Австралии позволяет реализовать уникальную модель борьбы за признание и защиту прав коренных народов¹⁷⁷.

Уполномоченному помогает небольшая группа специалистов в области политики отдела социальной справедливости Комиссии. При найме всех сотрудников этого подразделения должны учитываться два дополнительных критерия отбора:

- подтвержденные знания и понимание вопросов прав человека, имеющих отношение к аборигенам и островитянам Торресова пролива и всей совокупности обстоятельств их положения
- доказанная способность к требующему особого внимания и эффективному ведению контактов с аборигенами и островитянами Торресова пролива.

Эти критерии помогают обеспечить эффективную поддержку сотрудниками работы Уполномоченного и применение навыков непосредственного взаимодействия с коренными народами и их организациями.



175 Там же.

176 Информация предоставлена Комиссией по правам человека Австралии.

177 A/HRC/15/37/Add.4, пункт 78.



Касание носами (Хонги) - форма приветствия в культуре Маори, означающая обмен жизненной силой. Фото ООН / Эван Шнайдер.

4. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С КОРЕННЫМИ НАРОДАМИ

Эффективное взаимодействие НПУ с коренными народами и их организациями - чрезвычайно важный фактор содействия защите, поощрению и реализации прав человека коренных народов. Без конструктивного участия коренных народов и их организаций НПУ не смогут решать вопросы прав человека, с которыми сталкиваются коренные народы.

Центр по правам человека Норвегии учредил консультативный комитет по информационно-направляющей поддержке деятельности. В состав консультативного комитета входят омбудсмены разного профиля, группы интересов и представители гражданского общества. Консультативный комитет предоставляет двум представителям гражданского общества места в Совете Центра. В консультативном комитете одно из мест зарезервировано за представителем парламента саами¹⁷⁸.



4.1 ПОДХОД НА ОСНОВЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Для того чтобы быть эффективными, программы должны отражать и укреплять стандарты в области прав человека, наряду с культурой и чаяниями коренных народов¹⁷⁹. Это означает, что при разработке программ НПУ следует руководствоваться подходом, основанным на правах человека. Венская Декларация и Программа Действий¹⁸⁰ подтверждают взаимозависимый характер прав человека и развития. Органы системы ООН выработали, в силу этого, общее понимание подхода к развитию, базирующееся на правах человека. Это общее понимание может послужить НПУ эталонными рамками при разработке собственных, определяющих их работу, подходов на основе прав человека.

178 См. информацию на www.jus.uio.no/smr/english/about/national-institution/about/advisory-committee.html

179 United Nations Development Group, *Guidelines on Indigenous Peoples' Issues* (2009), p. 26.

180 Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/121.

ПОДХОД К РАЗВИТИЮ НА ОСНОВЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: НА ПУТИ К ОБЩЕМУ ПОНИМАНИЮ ВОПРОСА¹⁸¹

Общее понимание

1. Все программы сотрудничества в целях развития, политики и технической помощи должны способствовать реализации прав человека, изложенных во Всеобщей декларации прав человека и других международных документах по правам человека.
2. Содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека и других международных документах по правам человека стандарты в области прав человека и вытекающие из них принципы определяют все сотрудничество в целях развития и программы во всех секторах и на всех этапах процесса их подготовки.
3. Сотрудничество в целях развития вносит свой вклад в развитие потенциала «ответственных лиц» по выполнению обязательств и/или «правообладателей» по отстаиванию своих прав.

Необходимые особые и индивидуальные элементы подхода на основе прав человека

- a) оценка и анализ с целью выявления претензий правообладателей по правам человека и соответствующие обязательства ответственных лиц, а также непосредственные, основные и структурные причины отсутствия их осуществления.
- b) программная оценка потенциала правообладателей по претензиям в области прав человека, а также потенциала ответственных лиц по выполнению своих обязательств, с последующей выработкой стратегии наращивания потенциала.
- c) программные мониторинг и оценка как результатов, так и процессов на основе стандартов и принципов в области прав человека.
- d) работа по программам с учетом рекомендаций международных органов и механизмов в области прав человека.



Другие, не менее важные, элементы подхода к развитию на основе прав человека, включают следующие положения:

1. Народы признаются ключевыми действующими лицами собственного развития, а не пассивными потребителями сырьевых товаров и услуг.
2. Участие представляет собой одновременно и цель, и средство.
3. Стратегии вооружают, а не разоружают.
4. Мониторинг и оценка распространяются как на результаты, так и на процессы.
5. Анализ охватывает все стороны процесса.
6. Программы фокусируются на обездоленных, ущемленных и отторгнутых группах.
7. Процесс развития осуществляется на местном уровне.
8. Программы направлены на сокращение разрыва.
9. Используется синергизм подходов «сверху вниз» и «снизу вверх».
10. Ситуационный анализ используется для выявления непосредственных, подспудных и основополагающих причин проблем развития.
11. В программах важно иметь цели и показатели, подлежащие измерению.
12. Стратегическое партнерство развивается и приобретает устойчивый характер.
13. Программы предусматривают отчетность перед всеми заинтересованными сторонами.

181 United Nations Development Group, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies* (2003).

Взаимодействие с коренными народами предполагает признание и уважение коллективной составляющей коренных общин. Поэтому НПУ при отстаивании прав коренных народов следует:

- признавать и учитывать коллективный характер прав человека коренных народов
- проявлять уважение к культуре и отличительным особенностям коренных народов, особенно при процессах принятия решений
- соблюдать принцип свободного, предварительного и осознанного согласия (дополнительная информация в Главе 3). Свободное, предварительное и осознанное согласие основано на праве на самоопределение и предполагает активное участие коренных народов в деятельности, затрагивающей их жизнь.

Уязвимость коренных народов перед злоупотреблениями прав человека послужила в период 2008 - 2010 годов катализатором двустороннего процесса с участием [Комиссии по правам человека Филиппин](#) и [Комиссии по правам человека Новой Зеландии](#).

Центральная задача проекта связана с наращиванием потенциала коренных общин на Филиппинах по выявлению, расследованию, проверке, регистрации и мониторингу нарушений прав человека, затрагивающих их общины. Он также преследовал цель приобретения знаний и навыков по более эффективному отстаиванию своих прав.

Проект использовал подход к общинному развитию на основе прав человека для рассмотрения приоритетов коренных общин, концентрируя внимание на выработке навыков и знаний коренных народов, делая их носителями перемен в жизни своих общин. Рамки работы по правам человека определялись Декларацией и Конвенцией МОТ № 169.



Взаимодействуя с коренными общинами и приступив к процессу, основанному на свободном, предварительном и осознанном согласии, удалось отобрать три коренные группы для участия в проекте. Эти коренные группы занялись выявлением проблемных вопросов прав человека в своих общинах и сыграли центральную роль в разработке и осуществлении плана действий, направленного на их решение. Комиссия по правам человека Филиппин, при поддержке Комиссии по правам человека Новой Зеландии, оказала помощь и поддержку трем коренным общинам при выполнении и обеспечении устойчивости проекта¹⁸².

В дополнение к подходу, основанному на правах человека, взаимодействие НПУ с коренными народами должно отражать следующие принципы, совпадающие с ключевыми темами Декларации:

- недопущение дискриминации
- равенство
- гендерное равенство
- самоопределение
- коллективные права
- право на определение приоритетов и принятие решений по развитию¹⁸³.

182 Philippines Commission on Human Rights and the New Zealand Human Rights Commission, *Building Human Rights Communities: The experience of three indigenous peoples in the Philippines* (2011).

183 United Nations Development Group, *Guidelines on Indigenous Peoples' Issues* (2009), pp. 12-16.



Семья Какчикель в селении Патзутзун, Гватемала. Фото ООН / Ф Чартон.

4.2. ЭФФЕКТИВНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С КОРЕННЫМИ НАРОДАМИ

Осуществление права на консультации коренных народов является приоритетом для *Defensoria del Pueblo de Peru* (Ombudsman's Office). В 2009 году она выпустила доклад о праве коренных народов на консультации¹⁸⁴.

После выхода доклада управление Омбудсмана разработало проект закона о консультациях с коренными народами. К этому были добавлены стратегии распространения информации и взаимодействия с коренными народами и другими заинтересованными сторонами. Управление также участвовало в работе группы по подготовке матрицы для внесения вклада в разработку проекта закона вместе с правительственными чиновниками и представителями организации коренных народов.

В июле 2009 года Управление Омбудсмана представило проект закона о праве на консультации Конгрессу. Проект был одобрен в августе 2011 года.



Нижеперечисленные шаги призваны оказать практическую помощь НПУ в эффективном взаимодействии с коренными народами.

4.2.1. Создание профиля общины

Знание общины является существенным подспорьем во взаимодействии. Консультации и контакты происходят не в вакууме, и коренные общины отнюдь не откажутся от своих дел во имя содействия визиту, консультациям или программам НПУ.

Прежде чем приступить к взаимодействию с коренной общиной, следует:

- разработать базовый портрет общины, включающий сведения об истории, культуре, языке, современной жизни, основных вызовах в области прав человека, и последствиях правительственных законов и политики для общины
- выработать понимание политической линии общины

184 Defensoria del Pueblo de Perú, *Department Report No. 011-2009-DPI/AMASPP/PP/* (2009).

- определить основных представителей и организации общины, поскольку регулярные контакты с этими организациями и людьми окажут неоценимую помощь и информационное содействие при работе с общиной.

4.2.2. Посещение общины

Консультации и взаимодействие должны в максимальной степени учитывать готовность к ним со стороны общины. Согласие организаций и отдельных лиц – ключевой фактор для достижения успеха.

Следует подумывать о нижеперечисленных шагах:

- обеспечить правильный выбор времени для консультаций, желательно, чтобы они совпадали с другими мероприятиями в общине, но не с культурными или культовыми
- продумать культурный протокол, включая необходимое внимание к гендерным вопросам
- продумать форму одежды для посещения общины
- учитывать обычаи, принятые при контактах с людьми в общине (например, следует ли смотреть в глаза собеседнику)
- знать языковой профиль общины, не исходить из того, что для общения следует довольствоваться официальным языком государства, при необходимости, воспользоваться услугами переводчика
- говорить понятными фразами, избегая бюрократических оборотов речи
- приглашать к диалогу всех представителей общины; когда это необходимо, работать с группами, сформированными по гендерному или возрастному признаку
- выяснить, есть ли в общине места, требующие предварительного разрешения для их посещения
- содействовать установлению доверия, заранее получать разрешение на любые действия; не считать, что коренное население готово к вашему визиту
- реально оценивать предполагаемые результаты вашего посещения, консультаций и программ.

4.2.3. После посещения

Для установления доверия и хороших рабочих взаимоотношений, для НПУ важно поддерживать контакты с коренными общинами и после их посещения.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ГЛАВА 6

- Для того чтобы эффективно добиваться защиты, продвижения и осуществления прав человека коренных народов, НПУ должны быть открыты для доступа коренных народов.
- Важно содействовать правильному пониманию коренными народами смысла деятельности НПУ и их роли. Возможно, для этого потребуется проведение адресной информационно-разъяснительной работы.
- НПУ следует признать что коренные народы могут не захотеть взаимодействовать с ними.
- НПУ следует предусмотреть шаги по взаимодействию с коренными народами в отдаленных районах.
- Сотрудничество и партнерство с организациями коренных народов может укрепить взаимодействие НПУ с коренными народами.
- НПУ следует приветствовать присутствие коренных представителей в штате сотрудников организации и сотрудничать с коренными народами и их организациями при найме коренного персонала.
- Программы работы с ориентацией на коренное население содействуют присутствию в персонале коренных сотрудников. Работающие в таких подразделениях должны отвечать дополнительным критериям, обеспечивающим необходимые знания и опыт для правильного выстраивания работы с коренными народами.
- При работе с коренными народами НПУ следует руководствоваться подходом, основанным на правах человека.



Глава 7: Информационно-разъяснительная работа и просвещение

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

- Что могут предпринять НПУ для улучшения осведомленности общественности о Декларации и правах коренных народов?
- Какие шаги в области просвещения и профессиональной подготовки в связи с Декларацией могут предпринять НПУ?



МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НПУ

Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов

Статья 15

1. Коренные народы имеют право на достоинство и многообразие их культуры, традиций, истории и чаяний, которые должны соответствующим образом отражаться в сфере образования и общественной информации.
2. Государства в консультации и сотрудничестве с соответствующими коренными народами принимают действенные меры по борьбе с предрассудками, искоренению дискриминации и развитию терпимости, взаимопонимания и добрых отношений между коренными народами и всеми другими слоями общества.

Статья 16

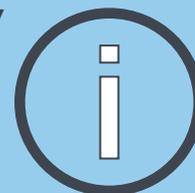
1. Коренные народы имеют право создавать свои собственные средства массовой информации на своих языках и получать доступ ко всем видам средств массовой информации, не принадлежащих коренным народам, без какой-либо дискриминации.
2. Государства принимают действенные меры для того, чтобы обеспечить надлежащее отражение в государственных средствах массовой информации культурного многообразия коренных народов. Государствам без ущерба для обеспечения полной свободы выражения мнений следует побуждать частные средства массовой информации адекватно отражать культурное многообразие коренных народов.

Статья 39

Коренные народы имеют право на доступ к финансовой и технической помощи со стороны государств и посредством международного сотрудничества в целях осуществления прав, содержащихся в настоящей Декларации.

Статья 42

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.



Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

Статья 13

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на образование. Они соглашаются, что образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и создание ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам. Они далее соглашаются в том, что образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами и содействовать работе Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

Парижские Принципы

3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:
 - f) содействует разработке учебных и исследовательских программ по правам человека и принимает участие в их осуществлении в школах, университетах и в профессиональных кругах;
 - g) предает гласности положение в области прав человека и усилия по борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, посредством повышения осведомленности общественности, в частности путем информирования и просветительской деятельности, а также посредством использования всех печатных органов.

Методы работы

В рамках своей деятельности национальное учреждение:

- (с) обращается к общественности непосредственно или через любой печатный орган, особенно для предания гласности своих мнений и рекомендаций.

Замечание общего порядка № 17 Комитета по ликвидации расовой дискриминации

1. рекомендует государствам участникам создать национальные комиссии или другие соответствующие органы, с учетом *mutatis mutandis* Принципов, касающихся статуса национальных учреждений, содержащихся в приложении к резолюции 1992/54 Комиссии по правам человека от 3 марта 1992 года для выполнения, среди прочего, следующих задач:
 - (а) содействие уважению прав человека без какой бы то ни было дискриминации, как это прямо предусмотрено в статье 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹⁸⁵.

Для реализации своих прав люди должны знать об их существовании и понимать, как их осуществлять. Информационно-просветительские программы общественности играют в этой связи незаменимую роль. Соответственно, международная система прав человека налагает на государства обязательства содействовать информации и просвещению о стандартах в области прав человека¹⁸⁶. Эти обязательства непосредственно касаются информационно-просветительской работы в отношении Декларации и вопросов прав человека коренных народов.

Так, Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов вынес правительству Бразилии следующую рекомендацию:

Совместно с коренными народами и при поддержке Организации Объединенных Наций подготовить и провести в рамках страны просветительскую кампанию, посвященную вопросам коренных народов и уважению разнообразия, с привлечением внимания

185 Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 17 (1993) относительно создания национальных учреждений для содействия осуществлению Конвенции.

186 См., например, ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

к Конвенции МОТ № 169 и Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, обязательствам государств по этим документам. Такая кампания, с привлечением политиков всех уровней, должна быть рассчитана на широкие круги общественности, образовательные учреждения и СМИ¹⁸⁷.

Содействие осведомленности и уважению прав человека – ключевая функция всех НПУ. Данный мандат предоставляет НПУ уникальные возможности по содействию государствам при выполнении их обязательств.

При проведении информационно-разъяснительной работы НПУ преследуют три цели:

- поднять уровень осведомленности о существовании прав и их характере
- привлечь большее внимание к ценностям и поведенческим моделям, являющимся залогом поддержки и уважения прав человека
- поощрять действия общества по борьбе за права человека и работу госучреждений по их осуществлению¹⁸⁸.

1. ПОВЫШЕНИЕ ОСВЕДОМЛЕННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Повышение осведомленности общественности о правах человека может привести к изменению стереотипов поведения на уровне общины. Это, в свою очередь, может положительно сказаться на принятии решений и реформе законодательства.

1.1. ДРУГИЕ ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ

Зачастую коренные народы представляют меньшинство населения страны и проживают в отдаленных районах. В результате этого, вопросы прав человека, с которыми сталкивается коренное население, нередко остаются вне поля зрения широкой общественности. К ним также относятся:

- дискриминация
- лишение прав на землю и территорию
- отказ в доступе к культуре
- низкий уровень жизни
- злоупотребление алкоголем или наркотиками
- насилие.

Кроме того, значительные группы населения, проживающие в районах коренного населения или поблизости от их общин, могут периодически выступать против требований и прав коренного населения. Информационно-разъяснительная работа при таком положении дел должна носить ярко выраженный адресный характер.

Возможная неосведомленность усугубляется восприятием общественностью коренных народов через призму негативных стереотипов, в особенности тиражируемых СМИ. Эти стереотипы и образы могут служить оправданием легитимизации отношения к коренным народам, окрашенного расовой дискриминацией. Статьи 15 и 16 Декларации непосредственно обращаются к данной теме.

Защита, поощрение и осуществление прав человека коренных народов недостижимы без борьбы с негативными стереотипами и неосведомленностью общества. НПУ могут играть стержневую роль в углублении информации и разъяснении исторического контекста современных вызовов правам человека, с которыми сталкиваются коренные народы.

187 A/HRC/12/34/Add/2, para. 77.

188 Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции, стр. 57.

Информационно-просветительская кампания – эффективное средство подключения общественности к этим вопросам.

Комиссия по правам человека Новой Зеландии проводит ежегодные обзоры отношения новозеландцев к правам коренных народов¹⁸⁹.



1.2. КОРЕННЫЕ НАРОДЫ

Знание стандартов в области прав человека, понимание путей их практического осуществления и владение процедурами применения средств правовой защиты являются неперенными предварительными условиями для коренных народов, стремящихся к реализации своих прав человека. Учитывая исторически сложившуюся социальную изоляцию коренных народов от основного общества, неудивительно, что во многих случаях они не охвачены информационными сетями и механизмами продвижения прав человека. НПУ могут подготовить и провести целенаправленные просветительские кампании для коренных народов. Но при этом важно, чтобы информационные меры не замыкались на городских зонах. Необходимо достучаться до коренных общин на селе и в отдаленных районах. Как отмечается в Главе 6, также важно снабдить коренные народы информацией о действующих НПУ и их предназначении.

Комиссия по правам человека Канады разработала написанное простыми и ясными формулировками пособие по федеральному законодательству в области прав человека для работающих в руководящих органах первых народов. Цель пособия – помочь руководству первых народов разобраться в вопросах прав человека применительно к своим организациям и общинам.

Пособие содержит информацию по следующим областям правозащитного законодательства:

- понимание дискриминации и дискриминационной практики
- предотвращение дискриминации и уважение прав человека, включая выработку политики защиты прав человека и проведение тренингов по правам человека
- процесс урегулирования споров Комиссии
- подготовка мер по жалобам на дискриминацию, включая обращение к правовым традициям первых народов и коренное договорное право
- процессы урегулирования споров на уровне общины для помощи коренным общинам в выработке собственных процедур¹⁹⁰.



189 Ответ на вопросник УВКПЧ о возможных полезных практических мерах при рассмотрении вопросов о правах коренных народов.

190 Комиссия по правам человека Канады, *Human Rights Handbook for First Nations: Rights, Responsibility and Respect* (2011), см. на http://doyouknowyourrights.ca/nai-ina/pdf/fn_handbook.pdf.

1.3. ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА

НПУ могут играть исключительно важную роль в доведении информации о Декларации и содержании этого документа до должностных лиц. Деятельность по распространению знаний о Декларации в среде должностных лиц должна носить широкий характер и не ограничиваться департаментами по коренным народам. Например, должностные лица, работающие в экологических департаментах и кадастровых службах также должны владеть информацией о правах человека коренных народов.

2. ОБРАЗОВАНИЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА

Мандат НПУ не ограничивается рамками информационно-разъяснительной работы и включает разработку и осуществление программ по образованию и профессиональной подготовке различных групп общества.

2.1. ДРУГИЕ ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ

Образовательная деятельность по правам человека коренных народов, рассчитанная на широкие слои населения, может помочь противостоять неосведомленности и дать обществу возможность подходить к сложным вызовам во всеоружии информации.

Уполномоченный по правам человека Российской Федерации организовал конкурс студенческих работ, посвященный положению коренных народов на современном этапе и перспективах его эволюции¹⁹¹.



2.2. КОРЕННЫЕ НАРОДЫ

НПУ имеют прекрасную возможность помочь государствам в выполнении обязательств по статье 39 Декларации, предоставляя коренным народам техническое содействие в осуществлении содержащихся в Декларации прав.

Мероприятия по образованию могут служить продолжением информационно - разъяснительной работы. Amnesty International отметила, что «население, знающее о своих правах – это актив, содействующий НПУ в выполнении поставленных задач»¹⁹². Образование в области прав человека на основе надлежащей методики повышает потенциал коренных народов по осуществлению своих прав и ведет к переменам в жизни общества.

191 Презентация на семинаре УВКПЧ, *На пути к оперативному руководству для правозащитных учреждений: возможные полезные практические меры при рассмотрении вопросов прав коренных народов.*

192 Amnesty International, *National Human Rights Institutions: Recommendations for Effective Protection and Promotion of Human Rights* (2001).

Комиссия по правам человека Австралии подготовила набор педагогических и информационных материалов для общин по тематике Декларации. Эти материалы включают:

- цветное пособие на доступном языке с примерами применения прав Декларации
- краткий обзор Декларации
- двухсторонний плакат с текстом Декларации с одной стороны и рисунками с другой
- небольшой видеоролик о Декларации.



Эти материалы были подготовлены с учетом замечаний коренных народов¹⁹³.

2. 3. ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА

Должностные лица играют стержневую роль при выполнении государствами таких международных обязательств в области прав человека, как Декларация. По этой причине подготовка программ профессиональной подготовки и переподготовки должностных лиц по тематике коренных народов и прав человека – неотъемлемый элемент достижения целей Декларации.

Всем должностным лицам, прямо или косвенно влияющим своей деятельностью на реализацию прав человека коренных народов, следует пройти тренинги и курсы повышения профессионального уровня. К ним относятся официальные лица в правительственных департаментах по вопросам коренных народов, а также в других государственных службах, чья деятельность непосредственно затрагивает права на землю и культуру коренных народов, например, сотрудники департаментов экологии, лесного хозяйства, управления территориями и земельными ресурсами, а также отделов по вопросам культуры.

Всем должностным лицам, деятельность которых имеет отношение к реализации прав человека коренных народов, следует пройти:

- общую подготовку по правам человека
- специальную подготовку по правам человека коренных народов.

НПУ могут осуществить целый ряд мер на этом направлении. Такую деятельность следует осуществлять в сотрудничестве с органами власти.

Комиссия по правам человека Бангладеш, с момента своего создания в 2009 году, работала над укоренением культуры прав человека в среде чиновников и широких слоев общества. Комиссия определила приоритетной областью права адивази (коренного народа). Одно из ключевых направлений деятельности - сотрудничество с госслужащими по выработке правозащитных мер, касающихся адивази при разработке и осуществлении правительственной политики¹⁹⁴.



193 Информация предоставлена Комиссией по правам человека Австралии.

194 Презентация, подготовленная для субрегиональных консультаций, организованных УВКПЧ, *Оперативное применение Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов национальными правозащитными учреждениями*, Окленд, Новая Зеландия, 1 – 3 декабря 2010 года.

НПУ могут начать с продвижения, разработки и внедрения программ подготовки госслужащих, чья работа непосредственно касается коренных народов. При продвижении следует стремиться включить в программы подготовки по коренным народам, предназначенным для госслужащих, принципы и стандарты в области прав человека.

При отсутствии материалов по подготовке госслужащих с упором на работу с коренными народами, НПУ могут заняться разработкой таких материалов на основе подхода, опирающегося на права человека и стандарты, изложенные в Декларации.

Procuraduria para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua подготовила и издала 14 педагогических модулей по проблематике прав человека, один из которых непосредственно посвящен коренным народам. Базисный модуль по правам человека с упором на недискриминацию и равенство разработан также для государственной службы и работодателей. Силами организации было проведено свыше 1000 семинаров по профессиональной подготовке госслужащих¹⁹⁵.



НПУ следует учитывать, что их программы подготовки могут быть восприняты госслужащими, как безосновательное и неоправданное вмешательство извне в их деятельность. Для противостояния потенциальному сопротивлению НПУ поможет взаимодействие с руководством государственных учреждений. Одобрение и поддержка программ подготовки руководителями организаций придаст необходимый вес стремлению к изменению поведенческих моделей в организации. Одобрение свыше также необходимо ещё и потому, что если руководство государственной организации не настроено на защиту, поощрение и осуществление прав человека коренных народов, вряд ли удастся обеспечить эффективность и поддержку такой подготовки.

При разработке и практическом применении образовательных программ НПУ необходимо продемонстрировать стратегическое мышление. Разрабатывая, совершенствуя и применяя материалы подготовки, НПУ следует сконцентрировать внимание на практических, оперативных вопросах.

В тех случаях, когда программу подготовки, скорее всего, ожидает ожесточенное сопротивление, НПУ могут самостоятельно разработать содержание программы подготовки, а ее осуществление доверить организации¹⁹⁶. В порядке альтернативы, РПУ могут сделать ставку на подготовку материалов и программ для инструкторов, что поможет более эффективно использовать ограниченные финансовые и людские ресурсы организации.

3. ПРОДВИЖЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ И ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ РАБОТА

3.1. КАК НПУ МОГУТ РЕАЛИЗОВАТЬ МАНДАТ ПО ПОВЫШЕНИЮ ОСВЕДОМЛЕННОСТИ И ПРОСВЕТИТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ?

Эффективная кампания должна строиться на согласованной стратегии общения, конкретных целях и ясных посылах.

195 Ответ на вопросник УВКПЧ о возможных полезных практических мерах при рассмотрении вопросов о правах коренных народов.

196 APF, Association for the Prevention of Torture and OHCHR, *Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions* (2010), p. 56.

НПУ следует заручиться широким набором исследовательских и просветительских материалов по правам человека для их последующего распространения. В этих материалах может содержаться информация следующего порядка:

- роль, функции и направления деятельности НПУ
- международные стандарты и документы в области прав человека
- отношение государства к стандартам и документам в области прав человека
- доклады государств договорным органам
- национальное законодательство в области прав человека
- судебные решения по вопросам прав человека
- национальные и международные механизмы защиты прав человека
- исследования, проведенные НПУ по различным правам человека
- информация о механизмах рассмотрения жалоб и средствах правовой защиты при нарушении прав человека, включая изложенные в Декларации.

НПУ следует составить план просветительской работы по правам человека в увязке с перспективным планом и ежегодным планом работы. НПУ может организовать целый ряд просветительских мероприятий. Сюда входят семинары, рабочие совещания и профессиональная подготовка как представителей общественности, так и отдельных групп. Просветительские инициативы, рассчитанные на более широкую аудиторию, могут включать разработку школьных и университетских программ по правам человека, национальные медиа-кампании и публикации по правам человека.

Информационно-просветительская работа по профилю Декларации может включать:

- рабочие совещания и тренинги для коренных народов и их организаций
- рабочие совещания и тренинги для госслужащих и чиновников
- перевод Декларации на коренные языки
- подготовку комплектов информационных брошюр и материалов, написанных доступным для понимания языком
- подготовка материалов с привлечением СМИ, включая веб-страницы, документальные показы, аудиопрограммы и сети социального общения
- выпуск пресс-бюллетеней о проводимых в стране мероприятиях, имеющих связь или последствия для прав, содержащихся в Декларации
- упоминание о Декларации и о значении этого документа в речах, материалах и публикациях.

Комиссия по правам человека Новой Зеландии подготовила двуязычную версию текста Декларации. В ней содержится текст Декларации на английском языке и языке маори¹⁹⁷.



¹⁹⁷ См. дополнительную информацию на <http://www.hrc.co.nz/human-rights-and-the-treaty-of-waitangi/united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples>.



Коренная женщина Масаи (Кения) во время посещения выставки посвященной коренным народам в Организации Объединенных Наций. Фото ООН / Стефани Холимэн.

3.2. РАСПРОСТРАНЕНИЕ

Стратегия распространения – важнейший элемент успешного и эффективного использования информации, подготовленной НПУ. Распространение может быть рассчитано на самые разные аудитории, включая правительственные департаменты, НПО, широкую общественность и коренные народы. Поэтому стратегия должна строиться с учетом специфики аудитории.

После того, как аудитория определена, НПУ следует выявить надлежащие возможности для распространения. Полезными средствами распространения являются СМИ общей и специальной направленности. Вместе с тем, при распространении следует задействовать существующие службы и сети, школы, университеты, библиотеки, правительственные службы, общинные организации, ассоциации и представительские органы и организации коренных народов.

Мероприятия по популяризации играют важную роль в привлечении внимания общественности к правам человека, укрепляя присутствие НПУ на уровне общин. НПУ не следует ограничиваться одноплановыми мероприятиями и определять их формат с учетом адресной аудитории. Возможно и сотрудничество в рамках инициатив и программ общин. Действия по популяризации могут включать:

- мероприятия по тематике прав человека, рассчитанные на школьников, например, конкурс фотографий
- университетские лекции и другие просветительские мероприятия
- общественные мероприятия, посвященные празднованию таких знаменательных дат, как годовщина принятия Декларации (13 сентября) и Международный День Коренных Народов Мира
- премии и призы в области прав человека
- выход тематических публикаций
- музыкальные или изобразительные конкурсы, посвященные правам человека.

Организации и ассоциации коренных народов – основной канал распространения материалов и информации, подготовленной НПУ для коренных народов и общин.

DoCip

По просьбе делегаций коренных народов, принимавших участие в работе первой международной конференции НПО по вопросам коренных народов под эгидой ООН в 1978 году, был создан Центр документации, известный под названием DoCip.

DoCip, как информационный центр:

...публикует ежеквартальные обзоры по основным международным процессам, связанным с коренными народами. Обзор включает резюме выступлений, повестки дня, доклады, заявления коренных народов и объявления. Он выходит на четырех языках и обеспечивает равный доступ каждого к информации, что необходимо для выработки консенсуса. Коллективные обращения рассылаются по 2500 коренным адресам при появлении срочных новостей, не ожидая выхода очередного Обзора. DoCip имеет свой постоянно обновляющийся сайт и отвечает на все информационные запросы¹⁹⁸.



На сайте DoCip присутствует широкий набор исторически важных для организаций коренных народов международных документов и документов соответствующих форумов.

НПУ могут воспользоваться опубликованными на сайте ресурсами и содействовать их применению коренными народами с учетом своей юрисдикции.

3.3. ПАРТНЕРСТВО

Работа НПУ в значительной степени выигрывает от партнерства и сотрудничества в информационно-разъяснительной и просветительской деятельности. Это партнерство помогает получить максимальную отдачу от усилий, предпринимаемых НПУ.

Национальный альянс коренных народов Индонезии заключил соглашение о партнерстве с национальной Комиссией по правам человека Индонезии в целях рассмотрения положения в области прав человека, затрагивающих коренные народы Индонезии¹⁹⁹.



3.3.1. ГОСУДАРСТВО

НПУ следует стремиться развивать с государством отношения сотрудничества. Как уже отмечалось, одобрение государством программ подготовки госслужащих поднимает их престиж и эффективность.

Кроме того, НПУ может обратиться с просьбой о дополнительном государственном финансировании подготовки информационных и педагогических материалов для коренных народов и общества в целом.

¹⁹⁸ См. дополнительную информацию на www.docip.org/About-doCip.4.0.html

¹⁹⁹ УВКПЧ, *Записка об итогах субрегиональных консультаций, Оперативное применение Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов национальными правозащитными учреждениями.*

3.3.2. ОРГАНИЗАЦИИ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

НПУ следует обратить особое внимание на сотрудничество с организациями коренных народов при работе по повышению осведомленности и просветительской деятельности, касающихся Декларации и прав человека коренных народов.

В соответствии со стандартами в области прав человека, организациям коренных народов следует участвовать в работе на всех этапах процесса, от концептуальной разработки до осуществления и мониторинга.

Опыт организаций коренных народов может помочь при подготовке материалов, определении их культурной направленности, языков и методов общения. Активное участие организаций коренных народов также поднимет престиж деятельности НПУ в глазах коренных народов. Организации коренных народов могут стать основными центрами по созданию сетей распространения материалов.

НПУ Латинской Америки создали Постоянное бюро по вопросам коренных народов. Эта структура объединяет усилия коренных лидеров и организаций, а также НПУ по согласованию приоритетов. Инициатива помогла укрепить доверие между коренными народами и НПУ и содействовала совместной работе и реализации мер по отстаиванию прав человека коренных народов²⁰⁰.



Активная работа организаций коренных народов не всегда ограничивается только коренными народами. Эти организации могут определять сферу охвата, рассматривают различные конкретные ситуации, консультируют по проблемным областям и дают полезную информацию для общегражданских программ подготовки и разъяснительной деятельности, показывающих, что поощрение прав человека, как правило, затрагивает и коренные народы.

3.4. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

СМИ – движущая сила процесса формирования и донесения до аудитории идей и мнений. Степень использования традиционных медийных средств как способа продвижения прав человека коренных народов будет в значительной мере зависеть от социальных и политических структур, действующих в рамках юрисдикции каждого НПУ.

Тем не менее, НПУ следует всемерно стремиться к конструктивной работе с СМИ. Средства массовой информации могут играть важную роль в просвещении общественности по вопросам стандартов в области прав человека, побудить её осознанно обратиться к теме прав человека и их нарушений и тем самым привлечь внимание к деятельности НПУ.

Иорданский центр по правам человека активно поддерживает социальные контакты с СМИ. У него есть странички пользователя в Twitter, на Facebook и YouTube, выпускается электронный бюллетень новостей. Эти различные медийные формы используются им как механизм для распространения докладов, пресс-релизов и других новостей и информации об организации для широкой аудитории²⁰¹.



200 Ответы на вопросник УВКПЧ о возможных полезных практических мерах при рассмотрении вопроса о правах коренных народов.

201 См. дополнительную информацию на www.nchr.org.jo/english/home.aspx.



Дискуссия “Коренные СМИ – усиление голосов коренных народов” с участием представителей СМИ коренных народов со всего мира, организованная по случаю Международного Дня Коренных Народов Мира 2012. На экране виден Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Мун (слева) и Великий вождь Эдвард Джон, Председатель Постоянного форума ООН по Вопросам Коренных Народов. Фото ООН / Дэвра Берковиц.

Новые технологии проложили новые пути для общения, включая такие сети социального общения, как Facebook, Twitter и YouTube. Они позволяют НПУ применять затратоэффективные и времясберегающие методы общения с различными группами общества. Могут они также помочь и в контактах с географически удаленными народностями. Но не следует забывать, что доступ к таким формам общения в некоторых отдаленных районах может быть ограничен.

Международная правозащитная организация **WITNESS (СВИДЕТЕЛЬ)** в партнерстве с местными правозащитными организациями организует тренинги и видеоподдержку кампаний в защиту прав человека.

Видеоматериалы могут пробудить интерес к гуманитарным вопросам и подтолкнуть к реформе государственного законодательства, политики и программ. Так, видеосъемка примеров сотрудничества помогла пролить свет на положение в области прав человека в Мьянме, начать преследование вербовщиков детей-солдат в Демократической Республике Конго и содействовала принятию первого закона о защите пожилых людей от плохого обращения в Соединенных Штатах Америки²⁰².



202 См. дополнительную информацию на www.witness.org

Для эффективного взаимодействия с СМИ, НПУ следует разработать коммуникационную стратегию. Она призвана выявить инициативы, осуществление которых выиграет от привлечения СМИ, с возможным использованием сотрудников по связям с общественностью и пресс-служб, организацией подготовки по коммуникационной методике и/или установлением контактов с ключевыми медиафигурами.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ГЛАВА 7

- Содействие осведомленности и уважению прав человека – ключевая функция НПУ.
- Информационно-разъяснительная работа по правам человека коренных народов – основополагающий элемент их защиты, поощрения и реализации.
- Имеется широкий набор просветительских и образовательных мер, который может быть взят на вооружение НПУ применительно к Декларации и защите прав человека коренных народов: формальная и неформальная учебно-просветительская деятельность по правам человека, работа со средствами массовой информации, использование сетей социального общения для информации и углубления понимания вопросов прав человека, с которыми сталкиваются коренные народы.



Глава 8: Содействие внутригосударственному соблюдению Декларации

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

- Как НПУ могут содействовать реформе законодательства, политики и практики, касающихся осуществления прав человека коренными народами?
- Как НПУ могут использовать Декларацию для борьбы за внесение изменений в законодательство, политику и практику, затрагивающие права коренных народов?



ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПУ

Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов

Статья 39

Коренные народы имеют право на доступ к финансовой и технической помощи со стороны государств и посредством международного сотрудничества в целях осуществления прав, содержащихся в настоящей Декларации.

Статья 40

Коренные народы имеют право на доступ и быстрое решение в рамках справедливых процедур урегулирования конфликтов и споров с государствами или другими сторонами, а также на эффективные средства правовой защиты в случае любых нарушений их индивидуальных и коллективных прав. В таких решениях должным образом принимаются во внимание обычаи, традиции, нормы и правовые системы соответствующих коренных народов и международные права человека.

Статья 42

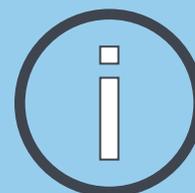
Организация Объединенных Наций, ее органы, включая Постоянный форум по вопросам коренных народов, и специализированные учреждения, в том числе на страновом уровне, и государства содействуют соблюдению и полному применению положений настоящей Декларации и принимают последующие меры по эффективному осуществлению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

Парижские Принципы

Полномочия и функции

3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:

- (а) представляет правительству, парламенту и любому другому компетентному органу на консультативной основе, по просьбе заинтересованных органов или в порядке осуществления своего права рассматривать любой вопрос без обращения в более высокую инстанцию, мнения, рекомендации, предложения и доклады по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека;



национальное учреждение может принять решение о предании их гласности; эти заключения, рекомендации, предложения и доклады, а также любая прерогатива национального учреждения относятся к следующим областям:

- (i) любые законодательные и административные положения, а также положения, касающиеся судебных органов и направленные на обеспечение и усиление защиты прав человека; в этой связи национальное учреждение изучает действующее законодательство и административные положения, а также законопроекты и предложения и выносит рекомендации, которые оно сочтет целесообразными для обеспечения соответствия этих положений основополагающим принципам в области прав человека; в случае необходимости оно рекомендует принятие нового законодательства, поправки к действующему законодательству и принятия или изменения административных мер;
 - (ii) любой случай нарушения прав человека, который оно решает рассмотреть;
 - (iii) подготовка докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также о более конкретных вопросах;
 - (iv) привлечение внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой части страны, представление ему предложений относительно мер, направленных на пресечение таких нарушений, и, в случае необходимости, изложение своего мнения относительно позиции и реакции правительства;
- (b) поощряет и обеспечивает согласование национального законодательства, правил и практики с международными документами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление;
- (c) содействует ратификации вышеупомянутых документов или присоединению к ним и обеспечивает их осуществление.

Замечание общего порядка № 17 Комитета по ликвидации расовой дискриминации

1. рекомендует государствам участникам создать национальные комиссии или другие соответствующие органы, с учетом *mutatis mutandis* Принципов, касающихся статуса национальных учреждений, содержащихся в приложении к резолюции 1992/54 Комиссии по правам человека от 3 марта 1992 года для выполнения, среди прочего, следующих задач:
 - (b) обзор политики правительства в области обеспечения защиты от расовой дискриминации;
 - (c) контроль за соответствием внутригосударственного законодательства положениям Конвенции.
2. рекомендует также, чтобы в случае создания таких комиссий они участвовали в подготовке докладов и чтобы их представители, возможно, включались в делегации правительства с целью активизации диалога между Комитетом и соответствующим государством-участником²⁰³.

203 Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 17 (1993) относительно создания национальных учреждений для содействия осуществлению Конвенции.



Большинство НПУ имеют функцию мониторинга и регулярно направляют правительству доклады и свежую информацию о положении с правами человека в стране.

Учредительные документы НПУ, как правило, определяют масштабы мониторинга. Например, НПУ с ограниченным мандатом обладают лишь незначительным потенциалом независимого консультативного воздействия на правительства, тогда как организации с более широким мандатом могут готовить комплексные заключения и в большей мере влиять на правительство по вопросам политики и реформы законодательства²⁰⁴.

1. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГОСУДАРСТВОМ

НПУ призваны содействовать диалогу в духе сотрудничества со всеми подразделениями на любом уровне правительства, включая законодательную, исполнительную и судебную власть. Информация и данные, собранные НПУ по вопросам прав человека, являются для правительства ценным ресурсом для определения политики, так как в них отражаются периодические изменения, рабочие детали и приоритетные направления приложения усилий²⁰⁵.

1.1. ИНСТРУМЕНТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Наиболее распространенные способы взаимодействия НПУ с государством заключаются в следующем:

- привлечение внимания соответствующего министерства к вопросам прав человека
- представление ежегодных докладов и рекомендаций правительству

204 *Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции*, стр. 105.

205 *Учебное пособие по контролю за соблюдением прав человека*, Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки № 7/Rev.1 (Издание Организации Объединенных Наций, скоро в печати).

- обзор существующего и разрабатываемого законодательства на предмет соответствия правам человека
- призывы к ратификации и осуществлению международных документов по правам человека и содействие правительствам в выполнении обязательств по представлению докладов по международным договорам
- проведение официальных расследований нарушений прав человека с последующим вынесением рекомендаций правительству
- поощрение создания механизмов и процедур для получения и выполнения международных рекомендаций и заключений относительно соблюдения прав человека в стране²⁰⁶.

Defensoria del Pueblo de Peru подготовила доклад «Вызов государственного масштаба: вклад в национальную политику по двуязычному и межкультурному образованию коренных народов Перу», в котором имеется подборка замечаний, полученных управлением по осуществлению политики в сфере образования в ходе мониторинга²⁰⁷.



1.2. КОНСТРУКТИВНЫЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ

Способы взаимодействия и поддержания контактов с государством определяют потенциал влияния НПУ на реальные перемены. Важно, чтобы НПУ осуществляли свои рабочие программы, строго соблюдая свою независимость в соответствии с Парижскими принципами:

НПУ следует помнить о своем официальном месте в структуре государства и передавать свои рекомендации с полным доверием и надеждой на их претворение в жизнь исполнительной ветвью правительства или судебными органами. НПУ применяют действенные и эффективные методы связи со всеми правительственными службами, органами прокуратуры и судебными органами для продвижения своих рекомендаций и...не допускают их игнорирование²⁰⁸.

Конкретные параметры этого обязательства в значительной степени зависят от современной внутривнутриполитической атмосферы. Сотрудничество с государством и его органами может помочь лучшему восприятию рекомендаций НПУ.

Несмотря на важность отношений между НПУ и парламентом, следует поддерживать взаимоотношения и с другими государственными органами, среди которых:

- правоохранительные органы и органы безопасности, полиция, армия, службы исполнения наказания
- органы культурно-исторического наследия и охраны окружающей среды
- органы землеустройства и структуры развития
- специализированные и отраслевые правительственные департаменты.

НПУ могут использовать данное обязательство для привлечения большего внимания государственного аппарата к вопросам прав человека коренных народов, что, в свою очередь, повлияет на принятие правительственных решений, касающихся прав человека коренных народов.

206 United Nations Development Programme and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Toolkit for Collaborating with National Human Rights Institutions* (2010), pp. 34-35.

207 Ответ на вопросник УВКПЧ о возможных полезных практических мерах при рассмотрении вопросов о правах коренных народов.

208 *Национальные правозащитные учреждения: рекомендации относительно эффективной защиты и содействия осуществлению прав человека, рекомендация 3.7.*

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, ВЫРАБОТАННЫЕ В АБУЖЕ²⁰⁹

Абужийские Руководящие принципы – пример прокладки курса взаимоотношений НПУ с государством. Эти руководящие принципы были выработаны с целью поощрения конструктивного сотрудничества между парламентами стран Содружества и НПУ²¹⁰. В Руководящих принципах указываются конкретные шаги, которые парламентам и НПУ могут предпринять для поддержания отношений во имя защиты и содействия осуществлению прав человека.

Действия, которые парламентарии могут предпринять, включают:

- обеспечение НПУ адекватными ресурсами и возможностями для эффективного выполнения своих функций
- безотлагательное обсуждение ежегодного и других докладов НПУ в парламенте и
- безотлагательная подготовка ответных мер правительства на представленный доклад
- регулярные встречи с Уполномоченными/Омбудсменами для обсуждения вопросов, представляющих взаимный интерес
- предоставление информации о работе НПУ в избирательных округах
- обеспечение мандата НПУ в части, предусматривающей консультирование парламента по соответствию обязательствам любого закона, могущего затронуть осуществление прав человека в стране
- рассмотрение возможности изменения внутреннего распорядка парламента для повышения эффективности взаимодействия с НПУ
- обеспечение осуществления рекомендаций НПУ и последующих шагов, направленных на конкретные меры.



Действия НПУ в поддержку парламента могут включать:

- создание механизмов по связи с парламентариями
- предоставление Уполномоченным/Омбудсменам четкой информации о роли, функциях и ограничениях, связанных с работой парламента и парламентариев
- предоставление Уполномоченными/Омбудсменами парламентариям регулярной, независимой, квалифицированной помощи по инструментам и механизмам, положению в области прав человека на национальном, региональном и международном уровнях
- представление ежегодных докладов как о своей работе, так и о положении с правами человека в стране
- консультативная помощь парламентариям по созданию комитетов по правам человека в парламенте и сотрудничество с такими комитетами.

209 Abuja Guidelines on the Relationship Between Parliaments, Parliamentarians and Commonwealth National Human Rights Institutions (2004), см. на www.ogora-parl.org/node/1514.

210 Там же.



Участники пятой сессии Постоянного Форума Организации Объединенных Наций по Вопросам Коренных Народов. Фото ООН / Пауло Филгейрас.

2. СОДЕЙСТВИЕ ПРИНЯТИЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

Правовые рамки государства и культивирование внимания к правам человека в государственных органах закладывают фундамент защиты, продвижения и осуществления прав человека коренных народов. Эти правовые рамки включают принятие или присоединение к международно-правовым актам о нормах и стандартах прав человека с их последующим осуществлением в стране.

2.1 ДЕКЛАРАЦИЯ

В первую очередь, НПУ следует выяснить, заявило ли государство об официальной поддержке Декларации в момент её принятия Генеральной Ассамблеей, либо впоследствии.

В момент принятия Декларации Канада голосовала против принятия. Комиссия по правам человека Канады, путем ходатайств и через другие процессы, неоднократно призвала правительство изменить свою позицию и одобрить Декларацию. В 2010 году, канадское правительство пошло на этот шаг и заявило об официальной поддержке Декларации²¹¹.



НПУ могут разработать стратегию, ориентированную на официальную поддержку Декларации в тех случаях, когда государство ещё не сделало соответствующего заявления. Для этого имеется целый ряд подходов, включая:

- информационно-разъяснительную работу в обществе с проведением кампаний в поддержку присоединения, пресс-релизов и речей

211 Выступление Канады в поддержку Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (12 ноября 2010 года) см. на www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1309374239861.

- лоббирование в правительстве, как на парламентском уровне, так и на уровне исполнительной власти
- вынесение официальной рекомендации правительству
- задействование таких международных механизмов, как договорные органы и вынесение рекомендаций через параллельные процессы представления докладов.

В соответствии с Декларацией, при осуществлении этих мер НПУ работают в сотрудничестве с организациями коренных народов.

Комиссия по правам человека Малайзии перевела Декларацию на государственный язык для повышения осведомленности общественности о правах коренных народов, вытекающих из Декларации²¹².



2.2. ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

Учитывая статус Декларации как документа, объединяющего существующие международные стандарты прав человека и рассматривающего их в применении к правам коренных народов, НПУ очень важно выяснить, участвует ли государство в ключевых международных договорах по правам человека.

НПУ следует также проверить, не сделало ли государство какие-либо оговорки²¹³ к данным договорам о правах человека. НПУ может предпринять попытки воздействовать на государство, если последнее не присоединилось к тому или иному договору, а также с целью снятия внесенных оговорок.

НПУ следует систематически проводить обзоры позиции государства по соответствующим региональным документам.

Комиссия по правам человека Бангладеш содействовала продвижению ратификации Конвенции МОТ № 169, организовав семинар, посвященный Конвенции и значению документа для прав человека коренных народов. В заявлении председателя Комиссии, профессора Мизанура Рахмана была отмечена связь между уважением прав коренных народов и подлинной всеобщей демократией: «Настоящая демократия требует самоидентификации и наделения каждого равными правами. Это и есть всеобщая демократия»²¹⁴.



212 Ответ на вопросник УВКПЧ о возможных полезных практических мерах при рассмотрении вопросов о правах коренных народов.

213 Оговорка определяется, как «одностороннее заявление... , сделанное государством при подписании, ратификации, принятии, одобрении или присоединении к договору, в силу которого оно предусматривает исключение или изменение правовых последствий некоторых положений договора в их применении к данному государству»; Венская Конвенция о праве международных договоров, статья 2 (1) d). Статья 19 Венской конвенции предусматривает возможность внесения государством оговорок, если это не запрещено договором или не противоречит целям и задачам договора.

214 National Human Rights Commission of Bangladesh, *National seminar on ILO convention 169 and human rights of indigenous peoples in Bangladesh, Dhaka, Bangladesh, 8 June 2011*. См. дополнительную информацию на www.nhrc.org.bd/PDF/seminar%20on%20169.pdf.

3. ВЫПОЛНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

Правовой и политический контекст каждого государства определяет меры по внутригосударственной защите прав, заложенных в международные договоры о правах человека. Государства, как правило, подразделяются на две категории:

- последователи монизма (немедленного вступления в силу), когда договоры напрямую входят во внутреннее законодательство после присоединения к ним государства
- последователи дуализма (без немедленного вступления в силу), когда для включения договора во внутреннее законодательство необходимо принятие положений по осуществлению²¹⁵.

НПУ, действующим в странах-сторонниках дуализма, следует отстаивать законы по включению международных обязательств во внутреннее законодательство. Стратегия лоббирования может быть аналогична используемой для присоединения к договорам по правам человека. При подготовке или пересмотре проектов таких законов НПУ могут также оказывать техническое содействие.

Комиссия по правам человека Непала провела в 2007 году семинар по правам коренных народов и международным договорам. Участники семинара, включая представителей организаций коренных народов, настоятельно призвали правительство ратифицировать Конвенцию МОТ № 169²¹⁶.

В сентябре 2007 года Непал ратифицировал Конвенцию МОТ № 169. С тех пор Комиссия поощряет применение Конвенции, включая рассмотрение доклада государства по Конвенции МОТ № 169²¹⁷.



Внесение договоров о правах человека во внутреннее законодательство, принимая во внимание уязвимость коренных народов в контексте нарушений прав человека, даст многократные позитивные последствия. Следует отметить, что включение в законодательную ткань Конвенции МОТ № 169 особенно благотворно скажется на коренных народах, центральной теме Конвенции.

Помимо общих усилий по продвижению, НПУ следует поощрять рассмотрение государством путей внутреннего применения международных стандартов для позитивного воздействия на защиту, продвижение и содействие осуществлению прав человека коренных народов. В этой области важная роль отводится консультациям и эффективному взаимодействию с коренными народами.

215 Государственная политическая и правовая система определяет выбор между монизмом и дуализмом. См. *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary* (2nd ed.); S. Joseph, J. Schultz and M. Castan, eds. (2004); p. 14.

216 National Human Rights Commission of Nepal, *NHRC e-bulletin*, Vol. 5, No. 3 (13 June 2007), p. 4, см. на http://nhrcnepal.org/nhrc_new/doc/newsletter/Ebulletin-Vol5-5.pdf

217 Ответ на вопросник УВКПЧ о возможных позитивных практических мерах при рассмотрении вопросов о правах коренных народов.

ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Международные нормы прав человека налагают на государства обязательства по внутреннему осуществлению стандартов подписанных договоров. Однако, методы и формы их осуществления определяются государством. При этом используются следующие механизмы:

- конституционная защита прав человека
- закон о правах человека
- требование представлять, при принятии новых законов, заявления об их соответствии правам человека
- национальный план действий по правам человека.



Даже при отсутствии внутригосударственного осуществления, международные стандарты могут иметь косвенное воздействие на внутреннее законодательство, поскольку нормы и стандарты могут использоваться в судебной системе для толкования расплывчатых положений законов²¹⁸. При наличии соответствующего мандата, НПУ могут играть ключевую стратегическую роль, консультируя суды (в качестве экспертов суда или «друзей суда») по соответствующим применимым стандартам прав человека.

В 2007 году Верховный Суд Белиза применил Декларацию в качестве руководства для толкования Конституции Белиза с целью подтверждения права коренного народа майя на свои традиционные земли²¹⁹.



Сами по себе правовые реформы лишь в редких случаях способны выполнить задачу эффективного осуществления международных стандартов²²⁰. На возможности эффективного осуществления влияют целый ряд законодательных инструментов, политика, практика и программы. При его продвижении, НПУ следует сделать акцент на том, что законодательство есть исходный момент процесса внутригосударственного осуществления, а не его заключительный этап²²¹.

НПУ могут также призвать к разработке национального плана действий по правам человека, в котором будут упомянуты международные обязательства государства. Такой план мог бы включать стратегические меры обеспечения защиты, поощрения и реализации стандартов в области прав человека. НПУ способны оказать помощь государству при подготовке национального плана действий по правам человека.

218 См. *R v Secretary of State for the Home Department ex parte Brind* (1991) AC 696, p. 747; *Attorney General of Botswana v Dow* (1994) (6) BCLR 1, paras. 29-30; and *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, p. 16.

219 *Manuel Coy et al v The Attorney General of Belize et al*, Supreme Court of Belize, Claims No. 171 and 172 (2007). См. также A/HRC/9/9, пункт 54.

220 Комитет по правам человека, замечание общего порядка No 3 (1981) относительно осуществления на национальном уровне (статья 2).

221 *Toolkit for Collaborating with National Human Rights Institutions*, p. 38.

4. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДЕКЛАРАЦИИ

НПУ обладают уникальными возможностями для участия в продвижении внутригосударственного осуществления Декларации.

На первом этапе, действия в соответствии с изложенным в настоящем Руководстве помогут НПУ в значительной степени содействовать внутригосударственному осуществлению Декларации. Ниже приводится комплекс возможных дополнительных мер.

4.1. ПРИМЕНЕНИЕ ДЕКЛАРАЦИИ КАК ЭТАЛОННОГО СТАНДАРТА

Применение Декларации в качестве нормативного справочного стандарта является для НПУ одним из наиболее эффективных путей содействия внутригосударственному осуществлению Декларации.

Комиссия по правам человека Кении проводит национальные форумы для повышения осведомленности о правах коренных народов. В этой работе определяющая роль отводится Декларации²²².



Чем чаще стандарты Декларации будут применяться для мониторинга показателей государства по правам человека, тем скорее они приблизятся к статусу нормы.

Комиссия по правам человека Малайзии использует Декларацию в качестве рамок и справочного пособия для разработки и осуществления программ своего комитета по правам коренных народов²²³.



4.2. ЖАЛОБЫ

Статья 40 Декларации обязывает государства разработать «справедливые» процедуры и «эффективные средства правовой защиты» для пресечения посягательств на права человека коренных народов. Парижские принципы также предусматривают роль НПУ в заслушивании и урегулировании конфликтов, касающихся прав человека. В Главе 9 отмечается, что НПУ, в соответствии со своим мандатом, стремятся к рассмотрению и урегулированию максимального числа жалоб коренного населения. Сюда следует отнести и жалобы, непосредственно связанные с Декларацией.

При отсутствии у НПУ достаточно широкого мандата для заслушивания и урегулирования жалоб коренных народов на нарушение их прав человека, особенно упомянутых в Декларации, они могут обращаться к государству по данному вопросу.

222 Ответ на вопросник УВКПЧ о возможных полезных практических мерах при рассмотрении вопросов о правах коренных народов.

223 Там же.

4.3. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕКЛАРАЦИИ

С учетом понимания Декларации как комплекса существующих стандартов в области прав человека, «эффективное осуществление» потребует, скорее, всеобъемлющего, а не узкоспециального подхода. В этой связи важно придать осуществлению «сквозной» характер с подключением всех служб и департаментов государства. Взаимодействие с различными структурами государства – основной вызов для представителей коренных народов.

Интегрированный подход необходим для демонстрации взаимозависимости прав человека. Он также отражает реальности повседневной жизни коренных народов: например, право на землю, территории и ресурсы неразрывно связано с правом на здоровье, образование и культуру. НПУ могут мощно стимулировать всеобъемлющий подход к осуществлению, продвигая и поддерживая идею создания национального плана осуществления.

Кроме того, для НПУ важно способствовать тому, чтобы национальный план осуществления разрабатывался при участии коренного населения. Это соответствует статье 30 Декларации, которая предлагает государствам работать на основе «консультаций и сотрудничества с коренными народами» в целях принятия «надлежащих мер, включая законодательные меры, для достижения целей Декларации». Стратегия может учитывать и необходимость принятия законодательства, ведущего к правовым последствиям применения Декларации внутри страны.

В ноябре 2007 года Многонациональное Государство Боливия приняло закон о включении Декларации в национальное законодательство. Декларация используется в Многонациональном Государстве Боливия, Эквадоре и Непале как нормативный справочник в процессе пересмотра конституции²²⁴.



Как и в случае осуществления договоров, законодательство само по себе не является достаточным для защиты, продвижения и реализации прав коренных народов. Поэтому в конструктивном плане действий должны присутствовать следующие элементы:

- активное участие коренных народов на всех этапах концептуального осмысления, разработки, осуществления мониторинга и оценки
- определенные формы правовой защиты
- механизм обзора существующих законов и политики
- действенный механизм рассмотрения жалоб
- подготовка представителей законодателей, политиков, и исполнительных органов по правам человека коренных народов
- механизм по обзору национального плана для содействия внесению необходимых поправок.

4.4. ОБЗОР СУЩЕСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПОЛИТИКИ И ПРОГРАММ

Для обеспечения эффективного осуществления, существующие законы, политика и программы, оказывающие воздействие на права человека коренных народов, должны подлежать обзору на предмет соответствия Декларации. Как отмечается в Главе 13, Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов рекомендовал государствам организовать проведение таких обзоров. Например, после своего посещения Австралии Специальный докладчик вынес следующую рекомендацию:

224 A/HRC/9/9, пункты 52-53.

Содружеству и правительствам государств, входящих в его состав следует проводить обзор законодательства в целом, а также политики и программ, затрагивающих аборигенов и островитян Торресова пролива, в свете положений Декларации²²⁵.

Обзор может носить различные формы, включая:

- систематический обзор законодательства и политики на основе обследований/запросов
- обзор законов, рассматриваемых парламентом для внесения поправок
- обзор ведомственной политики и программ, затрагивающих коренные народы
- тематические обзоры (т.е. повторное рассмотрение законов и политики, затрагивающих земли, территории и ресурсы).

Действуя на этом направлении, НПУ могут оказать своему государству значительное техническое содействие. Дополнительно, при работе с госорганами, НПУ могут инициировать собственные обзоры законов, политики и программ государства на основе регулярно проводимого мониторинга.

Норвежский Центр по правам человека выпускает ежегодник, посвященный обзору положения в области прав человека в Норвегии²²⁶.



Делегаты, принадлежащие к коренному народу Саами на открытии двенадцатой сессии Постоянного Форума ООН по Вопросам Коренных Народов. Фото ООН / Рик Байорнас.

225 А/HRC/15/37/Add.4, пункт 74.

226 См. дополнительную информацию на www.jus.uio.no/smr/english/about/national-institution/

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ГЛАВА 8

- НПУ имеют полномочия по консультативной помощи и вынесению правительствам и другим заинтересованным сторонам рекомендаций
- НПУ могут воспользоваться своими мандатами для содействия внесению изменений в законы, политику и практику государства, которые нарушают или ограничивают права коренных народов.
- НПУ следует применять Декларацию в качестве единого справочного стандарта в своей работе по отстаиванию прав коренных народов.



Глава 9: Расследования и жалобы

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ:

- Могут ли НПУ проводить расследования индивидуальных и коллективных жалоб на нарушения прав человека коренных народов?
- Что могут предпринять НПУ для поощрения предоставления средств правовой защиты коренным народам, пострадавшим от нарушений прав человека?



ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПУ

Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов

Статья 40

Коренные народы имеют право на доступ и быстрое решение в рамках справедливых процедур урегулирования конфликтов и споров с государствами или другими сторонами, а также на эффективные средства правовой защиты в случае любых нарушений их индивидуальных и коллективных прав. В таких решениях должным образом принимаются во внимание обычаи, традиции, нормы и правовые системы соответствующих коренных народов и международные права человека.

Статья 42

... государства содействуют соблюдению и полному применению положений настоящей Декларации и принимают последующие меры по эффективному осуществлению настоящей Декларации.

Парижские Принципы

Методы работы

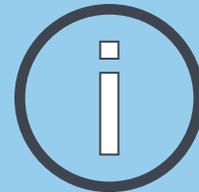
В рамках своей деятельности национальное учреждение:

- свободно рассматривает любые вопросы, относящиеся к сфере его ведения, независимо от того, были ли они представлены правительством или приняты к рассмотрению без обращения к более высокой инстанции, по предложению его членов или любого заявителя;

Дополнительные принципы, касающиеся статуса комиссий, обладающих квазисудебными полномочиями

Национальное учреждение может быть уполномочено заслушивать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся положения отдельных лиц. Материалы могут передаваться ему отдельными лицами, их представителями, третьими сторонами, неправительственными организациями, ассоциациями профсоюзов или любыми другими представительными организациями. В этом случае без ущерба для вышеизложенных принципов, касающихся других полномочий комиссий, возложенные на них функции могут основываться на следующих принципах:

- достижение полюбовного урегулирования путем примирения или, в установленных законом пределах, путем вынесения обязательных решений, или, в случае необходимости, на основе конфиденциальности;



- (b) уведомление стороны, представившей заявление, о ее правах, в частности об имеющихся в ее распоряжении средствах правовой защиты, и содействие получению доступа к ним;**
- (c) заслушивание любых жалоб или заявлений или направление их любому другому компетентному органу в пределах, установленных законом;**
- (d) представление рекомендаций компетентным органам, в частности, путем предложения поправок или изменений к законам, правилам и административной практике, особенно если они являются причиной трудностей, с которыми столкнулись лица, представившие заявления, в целях отстаивания их прав.**

Расследование и урегулирование сообщений о нарушениях прав человека – ключевая функция НПУ. Методы выполнения функции по работе с жалобами зависят от мандата. НПУ могут иметь следующие полномочия:

- рассматривать индивидуальные жалобы и выносить компетентным органам власти рекомендации по возмещению и средствам правовой защиты
- рассматривать жалобы групп или общин, признавая тем самым коллективные права коренных народов
- передавать сообщения соответствующим органам власти, включая правительственные структуры, парламент, органы суда и прокуратуры
- ходатайствовать о компенсации или средствах правовой защиты от имени заявителей в судах и трибуналах
- консультировать суды и трибуналы в качестве судебных экспертов
- выдавать подлежащие исполнению ордера и принимать юридически связующие решения
- выдавать предписания виновным в нарушениях органам выплатить жертвам компенсацию
- для НПУ, действующих вне зоны АТР, выступать в таких региональных органах, как суды по правам человека²²⁷.



Исполнитель из Филиппин на церимонии, ознаменовавшей начало Международного Года Коренных Народов Мира. Фото ООН / Джон Айзек.

227 *Toolkit for Collaborating with National Human Rights Institutions*, p. 32.

В 2011 году Председатель **Комиссии по правам человека Филиппин** Лоретта Анна Розалес провела пресс-конференцию для обнародования выводов Комиссии по расследованию утверждений о нарушениях прав человека коренных народов со стороны иностранной добывающей компании Осеана Голд, работающей в стране²²⁸.



Председатель Розалес заявила: «История развития Филиппин омрачена значительным ухудшением состояния окружающей среды в результате экономической деятельности, сопровождающейся и неразрывно связанной с нарушением гражданских и политических прав. Те, кто выступает против агрессивного развития, подвергаются нападкам со стороны правительства или руководителей проекта. Однако, ничто не сравнимо со страданиями коренных народов, на общинных землях которых осуществляется проект. Они теряют свои дома, среду обитания и собственность, но, что еще более разрушительно, связь с землей и своей самобытностью. Когда такое случается, Комиссия не может сидеть, сложа руки. Это касается и правительства».

В июне 2008 года в Комиссию поступили доклады и жалобы, утверждающие, что Осеана Голд «незаконно, с применением насилия, разрушила 187 домов коренных жителей в Дидипио». Председатель Розалес сообщила, что снос жилищ был, «судя по утверждениям, проведен, несмотря на предписания и исковые ордера суда, в отсутствие судебного исполнителя, без выплаты справедливой компенсации и без предоставления альтернативных вариантов перемещения и переселения. Снос сопровождался применением неоправданного насилия и разгромом: тех жителей, которые оказывали сопротивление и пытались спасти свои жилища, подвергли избиению, как и пришедших им на помощь соседей; дома были снесены бульдозером, сброшены с обрыва и сожжены. Также утверждалось, что Осеана Голд перегородила большие участки дороги и путей сообщения, которыми жители общины пользовались последние 30 лет для доставки на рынок продуктов со своих ферм. Сообщалось, что Осеана Голд окружила Барангай контрольно-пропускными пунктами, затрудняя перемещение жителей и тем самым неоправданно ограничивая их социально-экономическую деятельность. Кроме того утверждалось, что региональная мобильная группа национальной полиции Филиппин используется как частная охрана Осеана Голд, с задействованием сотрудников на объектах компании».

В соответствии со своими полномочиями по расследованию и мандатом, Комиссия собрала необходимые доказательства для вывода о том, что «Осеана Голд нарушила право на проживание, право на надлежащее жилье и права собственности; нарушила право на свободу передвижения и право на свободу от произвольного вмешательства; право на безопасность затронутых жителей; общинное право коренных народов на культурные манифестации и самобытность». Комиссия также установила, что региональная мобильная группа национальной полиции Филиппин нарушила внутренний устав, прибегнув к «ношению оружия высокой огневой мощи и неоправданному применению силы».

По результатам расследования Комиссия единогласно приняла резолюцию с рекомендацией правительству «рассмотреть возможность выхода из соглашения о финансовой и технической помощи с иностранной компанией в силу допущенных грубых нарушений прав человека». Комиссия также попросила все связанные с ситуацией службы государства представить Комиссии в течение 30 дней после даты выхода резолюции доклады о «принятых конкретных мерах по уважению, защите и осуществлению прав затронутых коренных народов в Дидипио» и продолжить мониторинг положения в области прав человека в Дидипио». Комиссия также рекомендовала добывающей компании Осеан Голд изучить результаты расследования Комиссии и кардинально изменить методы добычи, с должным вниманием к сознательному соблюдению прав человека затронутых общин». Кроме того, Комиссия поручила своему региональному бюро «активно отстаивать права человека в затронутых общинах и принять все меры для недопущения в будущем насилия и угнетения».

228 Commission on Human Rights of the Philippines, "Statement on the human rights situation in Barangay Didipio, Kasibu, Nueva Vizcaya" (17 January 2011), см. на www.chr.gov.ph/MAIN%20PAGES/news/PS_17Jan2011_didipio.htm

Ключевые параметры механизма эффективного расследования жалоб следующие:

- адекватный правовой потенциал
- четко определенный набор приоритетов
- организационные возможности
- политическая воля в работе.

ЗАСЛУШИВАНИЕ КОЛЛЕКТИВНЫХ ЖАЛОБ²²⁹

В 2008 году в Закон о правах человека Канады была внесена следующая поправка:

В жалобе, внесенной в соответствии с Законом о правах человека Канады ...данный Закон соблюдается и применяется с должным учетом правовой традиции и обычного права первых народов, особенно при установлении баланса между индивидуальными правами и интересами и коллективными правами и интересами и в соответствии с принципом гендерного равенства²³⁰.

Комиссия по правам человека Канады подготовила оперативное руководство по применению этой поправки. Это руководство основывается на исследованиях экспертов, включающих беседы со старейшинами и практиками права, чему содействовала Ассоциация коренных адвокатских коллегий.



AMICUS CURIAE ИЛИ УЧАСТИЕ В СУДЕБНЫХ ПРОЦЕДУРАХ

Комиссия по правам человека Нигерии выступила в суде с просьбой принять постановление о недопущении уничтожения земель коренных народов.

Defensor del Pueblo de la Republica de Ecuador в ряде судебных дел уголовной направленности выступила с заявлениями в защиту коренных лидеров и активистов, обвиняемых в терроризме и других правонарушениях в ходе волнений, носивших характер социального протеста. Это привело к изменению процедуры при обнаружении процессуальных нарушений.

1. ЗАСЛУШИВАНИЕ И РАССМОТРЕНИЕ ЖАЛОБ

Полномочия НПУ по рассмотрению жалоб желательно закрепить в законе, четко устанавливающим процессуальную ответственность сторон. Исходя из этого, НПУ смогут определять сферу охвата и роль механизма по рассмотрению жалоб, а также приоритетные вопросы.

НПУ следует разработать критерии, определяющие принятие жалоб к рассмотрению. Права человека затрагивают практически каждую области деятельности. Во избежание распыления ресурсов, НПУ следует определить приоритеты по жалобам и не заниматься вопросами, выходящими за рамки мандата. В целом, жалобы должны быть связаны с

229 Ответ на вопросник УВКПЧ о возможных полезных практических мерах при рассмотрении вопросов о правах коренных народов.

230 Bill C-21 2008 (Canada), s. 1.22.

В 2010 году Бюро по защите прав коренных народов Гватемалы получило 4155 жалоб от коренных представителей с утверждениями о нарушениях прав человека. За этот период было зарегистрировано 91 нарушение прав человека коренных народов²³¹.



правами человека, закрепленными в конституции, законодательстве и других инструментах, являющихся частью национального законодательства.

Учитывая относительно непродолжительный период существования и «не обязывающий»²³² характер Декларации, НПУ могут не иметь конкретного, четко определенного мандата по рассмотрению жалоб, связанных с нарушением Декларации. Однако важно помнить, что Декларация конкретизирует существующие стандарты в их применении к коренным народам. В силу этого, если жалоба может быть принята на основе другого документа, НПУ могут перейти к её рассмотрению, воспользовавшись Декларацией в качестве инструмента для толкования.

В целях максимальной эффективности при заслушивании жалоб на нарушение прав человека коренных народов и использования Декларации как инструмента для рассмотрения таких жалоб необходимо обеспечить надлежащую подготовку сотрудников НПУ. Данное Руководство и прилагаемые дидактические материалы призваны оказать практическую помощь специалистам в области политики, сотрудничающим с НПУ и лицам, ответственным за работу с жалобами и проведение расследований.

При наличии мандата на альтернативные процедуры урегулирования споров, желательно предусмотреть повышение профессиональной квалификации сотрудников. В ходе переподготовки особое внимание можно уделить коренным моделям альтернативного урегулирования споров.

НПУ могут также быть полезны в ситуациях конфликта или его эскалации между коренными общинами и государством или другими группами, включая частные предприятия. Потенциальные конфликтные ситуации могут быть связаны с угрозой или фактическим:

- использованием коренных земель и территорий добывающими предприятиями
- применением силы против мирных демонстраций коренных общин
- незаконным или произвольным арестом коренных лидеров.

В стремлении содействовать мирному урегулированию, НПУ могут пойти на конкретные действия, в том числе:

- поощрение диалога между сторонами
- содействие широкому применению механизмов установления мира
- поощрение приемлемых и необходимых компромиссов при рассмотрении вопросов прав человека, лежащих в основе конфликта²³³.

НПУ могут играть важную роль в устранении слабых и укреплении сильных сторон позиции в ходе переговоров или диалога с государством или частными предприятиями.

231 Ответ на вопросник УВКПЧ о возможных полезных практических мерах при рассмотрении вопросов о правах коренных народов.

232 Дальнейшую информацию по данному вопросу см. в главе 5.

233 *Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции*, стр. 92-94.

2. СОЗДАНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО И ДОСТУПНОГО ПРОЦЕССА РАБОТЫ С ЖАЛОБАМИ

Эффективный механизм рассмотрения жалоб предполагает хорошую организацию работы. Это достигается благодаря системе рационального управления. В ряде случаев, страновые группы Организации Объединенных Наций²³⁴ могут оказать НПУ помощь в наращивании внутреннего потенциала для проведения расследований по жалобам.

Комиссия по правам человека Индии была создана в 1993 году. В период 93-94 годов Комиссия получила 498 жалоб. К 1999-2000 годам Комиссия получила приблизительно 50 000 жалоб.

Для рассмотрения всё возрастающего числа жалоб и повышения темпов работы, эффективности и действенности процедуры, Комиссия обратилась к процессу обработки жалоб в режиме онлайн²³⁵.



Отлаженную систему обработки жалоб можно подразделить на три основных этапа:

- скорейшее урегулирование
 - изучение
 - консультирование
 - альтернативное урегулирование/посредничество (при наличии у НПУ соответствующего мандата)
- расследования по жалобам
 - методика управления рассмотрением дел
 - расследование
 - доклад о результатах
 - обсуждение вариантов обращения к средствам внутренней или международной защиты
- рекомендации и средства правовой защиты
 - распространение отчетов, результатов и рекомендаций
 - применение правовых средств, включая урегулирование, судебные решения или конфиденциальные процедуры
 - контакты с договорными и региональными органами при исчерпании средств внутренней и национальной защиты²³⁶.

НПУ особенно важно обеспечить доступность своих процедур по работе с жалобами для коренных народов. Как указано в Главах 6 и 7, НПУ следует целенаправленно информировать о своих функциях и мандате по рассмотрению жалоб для правильного понимания их значения коренными народами. Тесное взаимодействие с коренными народами предполагает гибкость процедур. К этому относится:

- бесплатная подача жалоб

234 Становые группы Организации Объединенных Наций (СГООН) присутствуют в 136 странах и охватывают все 180 государств, главным образом развивающегося мира, в которых осуществляются программы Организации Объединенных Наций. СГООН обеспечивают межучрежденческую координацию и процесс принятия решений на уровне страны. Их основная цель – содействие совместному планированию и работе различных организаций в целях результативной поддержки программы развития правительства. См. дополнительную информацию на www.undg.org/index.cfm?P=1257

235 См. дополнительную информацию на www.nhrc.nic.in/nhrc.htm

236 *Toolkit for Collaborating with National Human Rights Institutions*, p. 33.

- возможность подачи устных и письменных жалоб
- переводчики и/или сотрудники по связям с коренными народами
- процессы, не являющиеся излишне формальными
- процессы, не нарушающие культурные традиции соответствующих коренных народов (например, жалобу, содержание которой в присутствии мужчин не подлежит обсуждению, заслушивает сотрудник из числа женщин)
- при отклонении жалобы заявители подробно информируются о причинах отказа в доходчивой форме и, при необходимости, об альтернативных возможностях защиты.²³⁷

При рассмотрении любой жалобы НПУ следует относиться к пострадавшему, как центральной фигуре процесса. Пострадавшим требуется доступ и к необходимой информации, и к ресурсам. С ними необходимо консультироваться и разъяснять им во всех подробностях принятые решения²³⁸.

Национальная Комиссия по правам человека Кореи переводит все свои формуляры по жалобам на основные языки общин трудящихся-мигрантов Южной Кореи. Сотрудники также распространяют переведенные на несколько языков информационные брошюры о деятельности Комиссии, её функциях по рассмотрению жалоб, о правах трудящихся-мигрантов рабочих предместий в общинах их проживания. Комиссия ведет информационно-разъяснительную работу в партнерстве с ассоциациями и общинами мигрантов. Она также взаимодействует с переводческими агентствами, обеспечивая услуги профессиональных переводчиков при подаче мигрантами жалоб²³⁹.



Женщина, готовящая рис в селе Мэлсанакуппам в Тамил Наду, Южная Индия. Фото ООН / П Судхакаран.

²³⁷ Там же, pp. 30-31.

²³⁸ *Национальные правозащитные учреждения: рекомендации по эффективной защите и содействию осуществлению прав человека.*

²³⁹ APF, *Promoting and Protecting the Rights of Migrant Workers: The Role of National Human Rights Institutions* (2012), p. 89.

3. ПРОВЕДЕНИЕ РАССЛЕДОВАНИЙ

Для содействия проведению эффективного расследования утверждений о нарушении прав человека коренных лиц/народов следует обратить внимание на ряд практических мер²⁴⁰.

При подаче жалобы необходимо получить всю возможную информацию по содержанию утверждения. Однако, сбор такой информации не должен нарушать культурные обычаи затрагиваемого коренного населения.

3.1. СОБЕСЕДОВАНИЕ

Первым шагом является скорейшее проведение собеседования с заявителем, предпочтительно с глазу на глаз и, при необходимости, через переводчика. Следующий шаг – проверка информации, полученной в ходе собеседования. При этом важно обратить внимание на:

- соответствие заявленной информации из других независимых источников (например, организаций коренных народов или НПО)
- соответствие заявленной общеизвестной политике и стереотипам поведения в отношении коренных народов
- подтверждение другими показаниями и свидетельствами утверждений заявителя
- правильное понимание сотрудником НПУ смысла заявления в свете языковых и культурных различий.

Комиссия по правам человека Нигерии в процессах по рассмотрению жалоб, исходя из имеющихся возможностей, предоставляет представителям коренного населения переводчика²⁴¹.



3.2. РЕГИСТРАЦИЯ ИНФОРМАЦИИ

Регистрация информации для последующего использования – неотъемлемая часть любого расследования. Вся информация, касающаяся утверждения о нарушении прав человека коренного лица/народа должна быть занесена в досье, включая:

- свидетельские показания
- заявления или жалобы
- необходимые записи
- фотографии
- заявления под присягой
- информацию и ответы властей
- другую полезную информацию (в т.ч. полученную от организаций коренных народов).

240 Основная информация данного раздела содержится в *Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions*, стр. 36-42.

241 Ответ на вопросник УВКПЧ о возможных полезных практических мерах при рассмотрении вопросов о правах коренных народов.

Кроме того, следует регистрировать сообщения о нарушениях прав человека, с которыми сталкиваются коренные народы, включая:

- данные о количестве поданных и рассмотренных жалоб, затрагивающих коренные народы
- судебные решения по профильным делам (органов внутренней и иных юрисдикций, международных органов)
- доклады НПО и организаций коренных народов
- доклады международных и региональных органов (например, Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов, Постоянного форума или Экспертного механизма), других НПУ
- сообщения прессы о нарушениях прав человека коренных народов

Дополнительная информация может быть использована для перекрестной проверки утверждений и выявления устойчивых моделей нарушений прав человека.

Вся информация должна систематически обобщаться в формате официальной записи, позволяющей другим сотрудникам НПУ её анализировать и использовать в работе. Записи конфиденциальной информации должны храниться в безопасном помещении и быть, по возможности, обезличены.

Записывая и архивируя информацию, НПУ должны осознавать, что коренные народы страдают от наследия прошлого, связанного с узурпацией их самобытности культуры и полномочий по принятию решений. Это зачастую находит отражение в государственных регистрационных записях. Собственность и контроль над ними находится в руках регистратора, т.е. государства. Однако, в этих архивированных данных можно обнаружить визуальные отпечатки важных форм культурного самовыражения и коренных знаний (например, танцев или обрядов)²⁴².

Это наследие воздействует на процесс архивирования материалов НПУ при расследовании жалоб лица коренной национальности/коренного народа по двум основным направлениям. Во-первых, НПУ может столкнуться с нежеланием предоставить информацию для последующей регистрации в НПУ. Во-вторых, возможно, потребуется выработать совместно с коренными народами протокол регистрации и архивирования данных, связанных с коренными народами. Разработка такого протокола может опираться на принципы Декларации, включающие:

- самоопределение
- участие в принятии решений
- свободное, предварительное и осознанное согласие
- право на культуру²⁴³.

Если такой протокол будет разработан и доведен до сведения коренных общин, то есть вероятность положительно повлиять на нежелание предоставлять НПУ сведения для регистрации.

4. РЕКОМЕНДАЦИИ И СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ/ ВОЗМЕЩЕНИЯ

НПУ, исходя из своего мандата, может готовить «заклучения» или рекомендации по результатам расследования жалоб о нарушениях прав человека. В определенных ситуациях, НПУ может обратиться с призывом выплатить пострадавшей стороне компенсацию. Некоторые НПУ обращаются к данной части своего мандата по завершении расследования нарушений экономических, социальных и культурных прав, включая вопросы, непосредственно затрагивающие коренные народы.

242 L. Iacovino, "Rethinking archival, ethical and legal frameworks for records of Indigenous Australian communities: a participant relationship model of rights and responsibilities" in *Archival Science*, Vol. 10 (4) (30 June 2010).

243 M. Gooda, "The practical power of human rights: how international human rights standards can inform archival and record keeping practices" in *Archival Science*, Vol. 12 (2) (1 June 2012), p. 141.

Комиссия по правам человека Индии имеет мандат по расследованию жалоб на нарушение прав человека как на основании поданных жалоб, так и по собственной инициативе (т.е. *suo motu*).

Она также имеет полномочия требовать предоставления полицией и другими правоприменительными органами видеозаписей *post-mortem* и протоколов вскрытия государственных медицинских органов при наступлении смерти и других нарушениях прав лиц, находящихся в заключении.

Мандат Комиссии не ограничивается нарушениями гражданских и политических прав, Комиссия может воспользоваться своими полномочиями для расследования нарушений экономических, социальных и культурных прав.

Комиссия регулярно реализует свои полномочия в форме рекомендаций о выплате финансовой компенсации жертвам нарушений прав человека после установления Комиссией виновности соответствующих государственных органов в нарушении прав пострадавших.

В рамках одного из дел, Комиссия рекомендовала выплатить финансовую компенсацию 125 семьям племени в штате Орисса, чьи дети умерли от недоедания из-за отказа штата от соблюдения права на питание затрагиваемого населения. В докладах отмечается почти повсеместное выполнение властями штатов рекомендаций Комиссии о выплате финансовой компенсации пострадавшим от нарушений²⁴⁴.



ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ГЛАВА 9

- В пределах своего мандата, НПУ могут рассматривать индивидуальные и коллективные жалобы на нарушения индивидуальных и коллективных прав человека коренных народов и выносить рекомендации о компенсации и возмещении соответствующим органам власти.
- Некоторые НПУ, в силу своего мандата, могут направлять полученные жалобы соответствующим структурам, включая правительственные органы, парламент, органы суда и прокуратуры, и требовать возмещения или предоставления средств правовой защиты от имени заявителей.



244 Это дело цитируется в материале, подготовленном Марио Гомесом по теме "National Human Rights Commissions and ESC Rights" для *Circle of Rights, Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource*, см. на www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module23.htm#_edn13

Глава 10:

Официальные расследования

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

- В чем заключаются преимущества и недостатки проведения НПУ официальных расследований нарушений прав человека коренных народов?
- Какие меры необходимо принять при подготовке и проведении эффективного официального расследования?



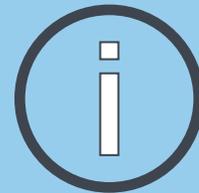
ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПУ

Парижские принципы

Полномочия и функции

3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:

- (а) представляет правительству, парламенту и любому другому компетентному органу на консультативной основе, по просьбе заинтересованных органов или в порядке осуществления своего права рассматривать любой вопрос без обращения в более высокую инстанцию, мнения, рекомендации, предложения и доклады по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека; национальное учреждение может принять решение о предании их гласности; эти заключения, рекомендации, предложения и доклады, а также любая прерогатива национального учреждения относятся к следующим областям.



Проведения официального расследования – также называемого национальным расследованием – системных или грубейших нарушений прав человека может стать одним их элементов деятельности НПУ. Официальное расследование дает НПУ возможность выйти за рамки отдельной жалобы и выявить структурные проблемы или основные причины нарушений прав человека. Обобщение результатов обработки индивидуальных жалоб может предоставить необходимые основания для проведения официального расследования.

Если НПУ не будет проводить работу по системным или грубым нарушениям прав человека, престиж и авторитет учреждения могут оказаться подорванными. Это, в свою очередь, может повлечь за собой недоверие коренных народов и привести к отказу от взаимодействия с НПУ.

Официальное расследование особо важно проводить в тех ситуациях, когда для НПУ становится очевидным, что решить конкретный вопрос о правах человека на основе регулярного мониторинга или процедуры рассмотрения жалоб не представляется возможным.

Официальные расследования полезны и с точки зрения привлечения внимания прессы, что позволяет мобилизовать общественность, заручиться её поддержкой с возможным конечным результатом выхода на реформу законодательства и политики.

Подробная информация о подготовке и проведении официального расследования содержится в *Руководстве о проведении национального расследования системных моделей нарушений прав человека*, опубликованном АТФ и Институтом Рауля Валленберга по правам человека и гуманитарному праву²⁴⁵.

245 Руководство было издано в 2012 году, см. на www.asiapacificforum.net/support/resources

В 1995 году в **Комиссию по правам человека Австралии**²⁴⁶ поступила просьба о проведении национального расследования в отношении насильственного отделения от семей детей аборигенов и островитян Торресова пролива. В 1997 году по результатам расследования был опубликован доклад «Верните их домой!»²⁴⁷.

Расследование сопровождалось проведением слушаний и консультаций по всей стране. Было рассмотрено большое количество жалоб, проанализированы законы и политика прошлых лет, связанные с насильственным отделением детей аборигенов и островитян Торресова пролива от их семей.

Доклад «Верните их домой!» значительно расширил рамки осведомленности общественности Австралии о насильственном переселении и его непреходящих последствиях для народностей аборигенов и островитян Торресова пролива. На основе расследования для школ и общественности была подготовлена целая серия тематических материалов²⁴⁸.

В докладе Комиссии перечислен ряд рекомендаций австралийскому правительству, включая принесение извинений парламентом Австралии. В 2007 году с официальными извинениями выступило и правительство Австралии.



1. ПРЕИМУЩЕСТВА ОФИЦИАЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Официальное расследование – комплексный процесс, позволяющий НПУ одновременно реализовать ряд функций.

1.1. РАССМОТРЕНИЕ БОЛЬШОГО КОЛИЧЕСТВА ЖАЛОБ

Официальное расследование по правам человека коренных народов, или тематических аспектам прав коренных народов (например, права на землю, территории и ресурсы) дает НПУ возможность с наименьшими затратами рассмотреть многие жалобы. Кроме того, работающий на опережение событий характер официального расследования поможет выявить жалобы или информацию о нарушениях прав человека от отдельных лиц, которые, в противном случае, остались бы вне поля зрения НПУ. И в данном случае, это имеет особое значение для коренных народов, зачастую проживающих в географически удаленных районах, которые могут быть лишены доступа к информации и испытывать недоверие к государственным органам.

1.2. РАССЛЕДОВАНИЕ СИСТЕМНЫХ ПРИЧИН НАРУШЕНИЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Нарушения прав человека, с которыми сталкиваются коренные народы, часто вызваны глубинными и системными вопросами, например, отчуждением от принятия решений. Официальное расследование дает возможность обратиться к основным причинам неблагоприятного положения коренных народов и нарушений прав человека.

1.3. АНАЛИЗ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛИТИКИ

Официальные расследования наделяют НПУ возможностью проанализировать действующие законы и политику и оценить их с точки зрения соответствия Декларации.

246 Информация предоставлена Комиссией по правам человека Австралии.

247 См. доклад на www.humanrights.gov.au/social_justice/bth_report/index.html

248 См. дополнительную информацию на www.humanrights.gov.au/education/bringing_them_home/index.html

1.4. ПРОСВЕЩЕНИЕ И ПОВЫШЕНИЕ ОСВЕДОМЛЕННОСТИ

Официальное расследование может быть мощным инструментом просвещения с целью повышения осведомленности о правах человека коренных народов как общественности, так и самих коренных народов. Официальные расследования, как правило, привлекают внимание прессы и предоставляют ресурс для последующих программ обучения. Следовательно, официальное расследование – полезное средство для углубленного понимания обществом вызовов в сфере прав человека коренных народов.

1.5. РАЗРАБОТКА ЭФФЕКТИВНЫХ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

Рекомендации по результатам официального расследования, опирающиеся на факты, анализ и исследования, пользуются доверием аудитории и указывают на ясные и конкретные меры по разработке стратегий изучения системных вопросов прав человека, с которыми сталкиваются коренные народы.

2. НЕДОСТАТКИ ОФИЦИАЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Несмотря на эффективность механизма официального расследования, оно сопряжено с целым рядом вызовов, требующих пристального внимания НПУ перед принятием решения о его проведении.

2.1. РЕСУРСЫ

Эффективное официальное расследование требует значительного времени, опыта, людских и финансовых ресурсов. Уровень ресурсов определяется масштабом расследования (напр., рассматриваются права человека коренных народов в целом, или лишь отдельные тематические области?). Для проведения расследования Комиссии необходимо выделить своих членов, политических и административных сотрудников, специалистов по связям с прессой. При отсутствии необходимого опыта, потребуются обращение к внешним консультантам.

2.2. СОТРУДНИЧЕСТВО СВИДЕТЕЛЕЙ И ДОСТУП К НЕОБХОДИМЫМ ДАННЫМ

Как отмечалось в Главе 6, коренные народы могут неохотно идти на контакт с расследованием, поскольку НПУ могут восприниматься, как органы государства. Некоторые вопросы прав человека затрагивают чувствительные вопросы, и коренные свидетели могут оказаться не готовы к их открытому обсуждению. Кроме того, страх мести способен повлиять на готовность дать информацию или показания. Доступу к требуемой информации может воспрепятствовать и языковой барьер.

При определенных обстоятельствах, государственные органы и должностные лица могут стремиться блокировать необходимую информацию и показания, требуемые для проведения НПУ тщательного расследования.

2.3. СКОРЕЕ ОДНОРАЗОВОЕ МЕРОПРИЯТИЕ, ЧЕМ ПРОЦЕСС

Официальное расследование в течение определенного периода времени привлекает внимание общественности к правам человека коренных народов. Однако, стабильный и системный характер вызовов в области прав человека с которыми сталкиваются коренные народы, требует долгосрочной стратегии и постоянного мониторинга для обеспечения устойчивых перемен.

3. ЭТАПЫ ОФИЦИАЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

3.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СФЕРЫ ОХВАТА

Первым шагом официального расследования является определение цели, сферы охвата и временных рамок официального расследования. Этим лучше всего заняться вместе с организациями и ассоциациями коренных народов.

Хотя процесс предполагает известную детализацию, четко определенная сфера охвата, согласованная с коренными народами, имеет основополагающее значение для проведения легитимного, целенаправленного и эффективного расследования.

Комиссия по правам человека Малайзии (СУХАКАМ) за время своего существования получила несколько жалоб с утверждениями о нарушениях прав человека коренных народов. В контексте работы с жалобами, СУХАКАМ организовала ряд расследований и исследований, что привело к выявлению признаков системных типовых проблем, связанных с традиционным обычным правом на исконные земли коренных народов. В 2010 году СУХАКАМ решила провести национальное расследование, касающееся права на землю коренных народов Малайзии.



Прежде чем приступить к национальному расследованию, СУХАКАМ получила консультационную техническую помощь и помощь по подготовке сотрудников от АТФ и Института Валленберга по правам человека и гуманитарному праву.

На самой ранней стадии процесса СУХАКАМ разработала базисный документ с контекстуальной информацией о коренных народах Малайзии и подготовила правовую платформу для проведения национального расследования²⁴⁹. В документе также определена сфера охвата национального расследования:

- I) определить основы конституционного, правового, административного и политического признания права коренных народов на землю и их эффективность в деле защиты и содействия осуществлению прав коренных народов на землю.
- II) выяснить положение с правами коренных народов на землю и последствия признания или непризнания прав коренных народов на землю для их социальных, экономических, культурных и политических прав, с учетом международного и внутреннего законодательства.
- III) выявить ограничения, препятствующие полному осуществлению права коренных народов на землю, в соответствии с их нуждами и требованиями.
- IV) подготовить и распространить информацию и знания, содействующие пониманию прав коренных народов на землю и их жизненного уклада.
- V) на основе фактов и выводов национального расследования разработать рекомендации федеральным и региональным органам власти, касающиеся, но не ограничивающиеся, нижеследующего:
 - a) провести обзор законодательства о земле и смежных законов и политики на предмет включения в правозащитную перспективу, обращаясь, в частности, к проблемам, касающимся права на землю коренных народов;
 - b) разработать стратегии и план действий по защите и содействию осуществлению права коренных народов на землю как неотъемлемой составной части защиты и содействия осуществлению других гуманитарных прав этих народов.



249 См. дополнительную информацию на www.suhakam.org/me/web/683315/1.

СУХАКАМ организовала в рамках процесса национального расследования, которое началось в декабре 2010 года и длилось вплоть до 2012 года, политические консультации, миссии по установлению фактов и дискуссионные форумы. Был также инициирован процесс получения письменных материалов от граждан и заинтересованных сторон. Кроме того, в целях поддержки национального расследования, СУХАКАМ обратилась за помощью к исследователям для изучения таких тем, как земельные конфликты и соответствие местного законодательства и политики в отношении коренных земель международным стандартам прав человека. В заявлении для прессы, посвященном началу национального расследования, СУХАКАМ сообщила о намерении провести “GIS MAPPING” или картирование заявленных коренных границ/территорий²⁵⁰.

Ключевым процессом национального расследования стал сбор данных на основе общественных слушаний. СУХАКАМ воспользовалась своими квазисудебными полномочиями для их организации в различных районах Малайзии, с заслушиванием показаний ключевых свидетелей, приглашенных или вызванных повесткой. Слушаниями руководила Группа по расследованию во главе с Председателем СУХАКАМ Тан Шри Хасми Агамом. Мероприятия проводились на открытых площадках со свободным доступом для публики и прессы.

3.2. НАЧАЛО РАССЛЕДОВАНИЯ

Для обеспечения максимального внимания общества и эффективного участия о начале расследования следует объявить официально. Заинтересованным сторонам предоставляется подробная информация о сфере охвата, целях, задачах, и ходе расследования.

О начале расследования коренным народам сообщают на доступном языке, в приемлемой и понятной форме, учитывающей культурные особенности, в частности, лиц и общин, затрагиваемых расследованием.



Представитель коренного народа выступает на публичных слушаниях национального расследования ситуации, касаемой прав коренных народов на землю в Малайзии. Фото Комиссии по Правам Человека Малайзии.

250 Human Rights Commission of Malaysia, “SUHAKAM to conduct a national inquiry into the land rights of indigenous peoples in Malaysia”, см. на www.suhakam.org.my/web/682315/13.



Коренные женщины Яку, Лакипия, Кения. Фотография УВКПЧ / Самаи Слиман.

3.3. ИССЛЕДОВАНИЯ И АНАЛИЗ

Следует обобщить все национальные законы и уложения, а также международные и региональные стандарты с сопровождающей их юриспруденцией. Такое исследование позволит провести анализ соблюдения государством международных стандартов.

3.4. ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ЖАЛОБЫ

Все жалобы, полученные в ходе расследования, следует проанализировать на фоне системных факторов, провоцирующих или закрепляющих нарушения прав человека коренных народов.

3.5. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ

При наличии финансовых возможностей, национальное расследование следует проводить с выездом в общины коренных народов, а не через приглашение коренных представителей для участия в слушаниях. В этой связи, общественные слушания лучше проводить вне центральных населенных пунктов.

Важно наладить взаимодействие с государственными служащими, организациями коренных народов, профильными НПО, специалистами по правам человека, представителями академических кругов.

Для активизации взаимодействия сторон с расследованием следует обратиться к новаторским методам получения информации. Они могут включать социальные медиа, электронную почту и видеоподкасты.

3.6. СОБЕСЕДОВАНИЯ С ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

В соответствии с подходом, основанным на правах человека, со страниц доклада должен звучать голос коренного населения. Следовательно, собеседования с представителями коренных народов необходимо сделать центральным элементом официального расследования.

Организации коренных народов призваны всемерно содействовать организации таких собеседований. При их проведении необходимо создать атмосферу, учитывающую культурные традиции собеседника.

3.7. ПОДГОТОВКА ДОКЛАДА И РЕКОМЕНДАЦИИ

Подготовка заключительного доклада является важным итогом официального расследования. Уже на первых его этапах следует определить структуру доклада, поскольку она может оказать влияние на ход расследования.

При работе над конструктивным и результативным докладом необходимо обратить внимание на следующее:

- **Стиль и язык.** Доклад должен быть ориентирован на адресную аудиторию (как правило, политиков и государственных служащих). При этом он должен быть доступен и для более широкого круга читателей, включая коренные народы. Следует оперировать ясными формулировками. НПУ следует также подумать о подготовке «локального» варианта на местном языке, меньшего по объему и более понятного. Рекомендации должны быть целенаправленными, практически осуществимыми и иметь законодательную и политическую перспективу.
- **Содержание.** Доклад должен соответствовать вопросам, определенным в сфере охвата, содержать детали фактических сценариев и последующего анализа с точки зрения прав человека. Выводы и заключения должны опираться на конкретную доказательную базу.
- **Формат и публикация.** Формат доклада определяет степень его влияния и привлечения внимания общественности. НПУ могут воспользоваться содержанием доклада для создания дополнительных ресурсов, включая учебные пособия. Для повышения воздействия и информационной отдачи следует обеспечить максимально широкий доступ к докладу.

3.8. ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ

НПУ следует установить диалог с заинтересованными органами власти для обсуждения шагов по реализации рекомендаций доклада. Эти шаги впоследствии должны стать предметом мониторинга.

НПУ также стремятся привлекать к последующим мероприятиям коренные народы и общины, участвовавшие в расследовании, информируя их о достигнутых результатах.

В 2004 году, после многочисленных жалоб на нарушения прав человека в коренной общине Хомани Сан, **Комиссия по правам человека Южной Африки** приступила к расследованию.

Расследование состояло из трех основных этапов.

На первом этапе сотрудники Комиссии провели исследование вопросов как своими силами, так и с привлечением тематических экспертов. Исследование носило всеобъемлющий характер и опиралось на различные источники и дисциплины.

Второй этап был посвящен консультациям, проводимым сотрудниками Комиссии с общиной Хомани Сан. На этой стадии упор был сделан на уважение культуры и завоевание доверия со стороны членов общины.

На третьем этапе состоялись трехдневные слушания с участием общины Хомани Сан. В целях расширения круга участников, слушания проводились на территории общины. В них приняли участие отдельные лица, общинные организации, НПО, правительственные органы и другие заинтересованные стороны²⁵¹.

Одним из важных результатов расследования стало следующее заявление членов общины в адрес Комиссии:

...для них это первая реальная возможность сформулировать затрагивающие их вопросы, ставящие под угрозу их выживание, культуру, язык, экономическое процветание и будущее в составе единого народа²⁵².

Расследование ставило целью выявить системные и глубинные причины нарушений прав человека.

В доклад о расследовании вошли рекомендации, предназначенные для различных вовлеченных сторон и уровней правительства. После проведения расследования, рекомендации стали краеугольным камнем в работе Комиссии по содействию осуществлению прав коренных народов в Южной Африке. Исходя из этого, Комиссия взяла на себя функции мониторинга последующих шагов по рекомендациям, направляя различным государственным департаментам запросы об информации и докладах о ходе работы по их осуществлению.



ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ГЛАВА 10

- Проведение официального расследования нарушений прав человека коренных народов позволяет НПУ одновременно реализовать целый ряд функций. Расследование может стать очень эффективным механизмом реформы законодательства и политики. Однако, официальные расследования сопряжены с вызовами, требующими анализа перед принятием решения об их проведении.
- Эффективное официальное расследование прав человека коренных народов предполагает несколько этапов, включая определение сферы охвата, исследования и анализ, сбор жалоб, общественные слушания, собеседования с представителями коренного населения, подготовку докладов и последующих шагов после его публикации.

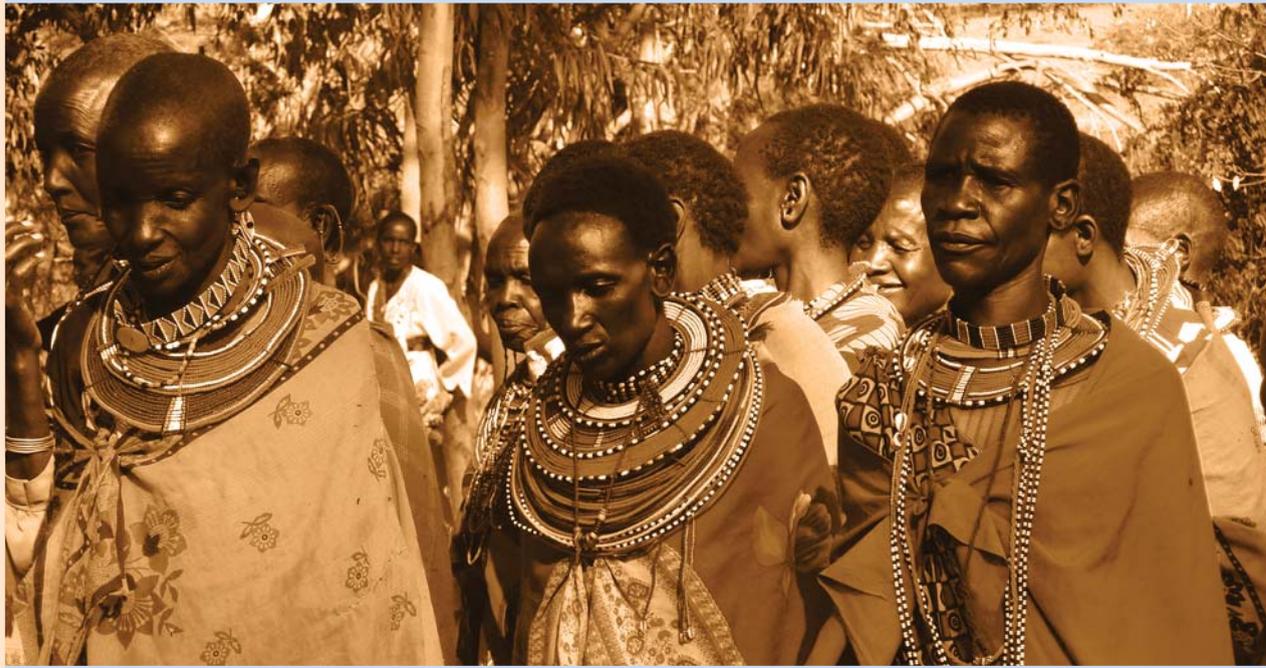


251 South African Human Rights Commission, *Report on the Inquiry into Human Rights Violations in the Khomani San Community* (2004), pp. 9-10, см. на www.sahrc.org.za/home/21/files/Reports/KHOMANI_SAN_ENGLISH_FINAL.pdf.

252 Там же, р. 4.

Часть III

Международная деятельность национальных правозащитных учреждений



Глава 11: Совет по правам человека

Глава 12: Договорные органы

Глава 13: Специальные механизмы по правам коренных народов

Введение к Части III

Выполнение роли соединительного канала между реальными внутренними событиями в государстве и действиями международной системой защиты прав человека – важнейшая функция НПУ. Часть этой работы связана с необходимым мониторингом выполнения государством международных обязательств в области прав человека. Таким образом, участие в международных делах укрепляет действия НПУ на национальной арене.

НПУ, как никто другой, способны предоставить, в пределах своей юрисдикции, международным органам и механизмам убедительные и объективные факты и анализ положения с правами человека.

У них также хорошие возможности для информации общественности о выводах и рекомендациях международных органов и для содействия их внутригосударственному осуществлению.

Глава 11 посвящена Совету по правам человека и его механизмам, в частности, Универсальному периодическому обзору и специальным процедурам. В главе 12 речь идет о договорных органах, а глава 13 рассматривает три механизма Организации Объединенных Наций, занимающихся исключительно правами человека коренных народов.

Глава 11:

Совет по правам человека

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

- Каким образом НПУ могут воспользоваться механизмами Совета по правам человека для продвижения прав коренных народов?
- Какие возможности существуют для увязывания деятельности международных правозащитных механизмов с работой НПУ внутри страны по защите и содействию осуществлению прав коренных народов?



ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПУ

Парижские принципы

Полномочия и функции

3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:
 - d) участвует в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций, а также региональным учреждениям во исполнение своих договорных обязательств и, в случае необходимости, выражает свое мнение по этому вопросу, должным образом соблюдая их независимость;
 - e) сотрудничает с Организацией Объединенных Наций и любыми другими организациями системы Организации Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека;



Резолюция 60/251 Генеральной Ассамблеи: Совет по правам человека

5. постановляет, что Совет должен, в частности:
 - (h) действовать в области прав человека в тесном сотрудничестве с правительствами, региональными организациями, национальными учреждениями по правам человека и гражданским обществом;
11. постановляет, что Совет должен применять правила процедуры, установленные для комитетов Генеральной Ассамблеи, с учетом их применимости, если Генеральная Ассамблея или Совет впоследствии не примут иного решения, и постановляет также, что в отношении участия наблюдателей, включая государства, которые не являются членами Совета, специализированных учреждений, других межправительственных организаций и национальных учреждений по правам человека, а также неправительственных организаций и консультаций с ними применяются процедуры, включая резолюцию 1996/31 Экономического и Социального Совета от 25 июля 1996 года, и методы работы Комиссии по правам человека, обеспечивающие наиболее эффективный вклад этих структур;

Совет по правам человека является постоянным органом Организации Объединенных Наций, призванным содействовать поощрению и защите прав человека во всем мире. Он был создан в 2006 году в соответствии с резолюцией 60/251 Генеральной Ассамблеи, придя на смену Комиссии по правам человека. В соответствии со своим мандатом, Совет работает на основе принципов равенства, универсальности, объективности и неизбирательного подхода.

Совет по правам человека базируется в Женеве. В его состав входят 47 государств-участников, избираемых Генеральной Ассамблеей тайным голосованием. При выборе членов Совета принимается во внимание послужной список государства в области прав человека и принятые им добровольные обязательства.

Существовавшая ранее Комиссия по правам человека была вспомогательным органом Экономического и Социального Совета, тогда как Совет по правам человека является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи. Это повышает статус Совета по правам человека в системе Организации Объединенных Наций.

Аккредитованными НПУ, признанным соответствующими Парижским принципам («статус»), в Совете по правам человека предоставляются следующие права участия:

- отдельный статус аккредитации, отличающийся от статуса государств и НПО
- право выступать по любому пункту повестки дня
- право выступать сразу же после государства в рамках интерактивного диалога
- право подавать письменные заявления для включения в официальные отчеты заседаний
- использование видеоконференц-связи при интерактивном диалоге
- место в зале заседаний.

Совет по правам человека предусматривает ряд механизмов взаимодействия с НПУ, включая:

- универсальный периодический обзор
- специальные процедуры, включая Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов (глава 13)
- процедуру подачи жалоб
- Экспертный механизм по правам коренных народов (глава 13)
- Социальный форум.

1. УНИВЕРСАЛЬНЫЙ ПЕРИОДИЧЕСКИЙ ОБЗОР

УПО является механизмом, позволяющим Совету по правам человека рассматривать деятельность государств-членов Организации Объединенных Наций по правам человека раз в четыре с половиной года. Он создан в соответствии с резолюцией 60/251 Генеральной



Открытие 21-й сессии Совета по Правам Человека. Фото ООН / Жан-Марк Ферре.

Ассамблеи. Принципы, процессы и условия его проведения определены в резолюции 5/1 Совета по правам человека от 18 июня 2007 года. Резолюция 5/1 также предусматривает активное участие НПУ в процессе УПО²⁵³.

Обзор предоставляет всем государствам возможность рассказать о мерах, принятых для улучшения положения в сфере прав человека и устранения препятствий на пути их осуществления.

За период 2007 - 2011 годов Совет по правам человека рассмотрел деятельность по правам человека всех 192 государств. В 2010 – 2011 годах, на заключительном этапе первого цикла обзора, Совет по правам человека обратился к формам и методам процесса УПО и в июне 2012 года с незначительными поправками принял решение о переходе ко второму циклу²⁵⁴.

Второй цикл УПО с участием 193 государств²⁵⁵ продлится четыре с половиной года и завершится к концу 2016 года. Последующие циклы также определяются на основе четырех с половиной лет.

1.1. ПРИНЦИПЫ

- **Универсальность:** рассматриваются все 193 государства-члена и все права человека.
- **Периодичность:** обзоры проводятся на регулярной основе и не являются одноразовыми мероприятиями.
- **Равенство:** обзоры проводятся в согласованных рамках, обеспечивающих равный подход ко всем государствам.
- **Сотрудничество:** обзоры основаны на объективной и достоверной информации и на интерактивном диалоге. Полномерное участие государства - объекта обзора, особенно важно.
- **Коллегиальность:** УПО является процессом межправительственного обзора деятельности государства.
- **Ориентированность на практические действия:** рекомендации государств нацелены на содействие позитивным сдвигам.

1.2. ПЕРИОДИЧНОСТЬ²⁵⁶

- Первый цикл УПО длился более четырех лет; второй и последующие циклы УПО будут проходить в течение четырех с половиной лет.
- Ежегодно проводится три двухнедельных сессии УПО.
- На каждой сессии обзор проходят 14 государств; ежегодно - 42 государства.

1.3. ЦЕЛИ И ПРОЦЕДУРЫ

УПО преследует следующие цели:

- улучшение положения в области прав человека на местах.
- выполнение государствами обязательств по правам человека, а также оценка позитивных сдвигов и вызовов, с которыми сталкиваются государства.
- Укрепление потенциала государства, а также технической помощи, в консультации с данным государством и с его согласия.
- обмен передовой практикой между государствами и другими партнерами.
- поддержка сотрудничества в содействии осуществлению и защите прав.
- поощрение полномасштабного сотрудничества и взаимодействия с Советом по правам человека, другими правозащитными органами и УВКПЧ²⁵⁷.

253 Резолюция 5/1 Совета по правам человека 5/1, пункт 3 m).

254 Резолюция 16/21 Совета по правам человека с дополнениями, внесенными резолюцией 17/119 Совета по правам человека.

255 14 июня 2011 года Генеральная Ассамблея приняла Южный Судан 193-м членом Организации Объединенных Наций.

256 Резолюция 5/1 Совета по правам человека и резолюция 16/21 Совета по правам человека.

257 Резолюция 5/1 Совета по правам человека, пункт 4.

Несмотря на отсутствие прямой ориентации на коренные народы, УПО, как правило, изучает положение с правами человека коренных народов, если рассматриваемое государство имеет в пределах своей юрисдикции группы, идентифицируемые как коренные народы. Специальный докладчик по вопросам о правах коренных народов заявляет:

Важным инструментом в деле поощрения прав, провозглашенных в Декларации, является созданный недавно механизм универсального периодического обзора (УПО), осуществляемого Советом по правам человека. Учитывая взаимодополняющий и взаимозависимый характер международно-правовых норм в области прав человека, а также существующую и формирующуюся практику международных органов и механизмов в контексте различных договоров по правам человека, совершенно очевидно, что положения Декларации следует включать в число факторов, используемых при толковании международных обязательств государств в области прав человека и оценке позитивных изменений, а также тех проблем, которые возникают на пути их выполнения. Можно предположить, что, поскольку Декларация постепенно интегрируется и применяется в практике государств и правозащитных органов и механизмов, она найдет активное применение в процессе УПО и будет способствовать определению обязательств государств, подвергаемых этому обзору, в области прав человека и выступать в качестве ориентира при составлении рекомендаций Рабочей группы по универсальному периодическому обзору Совета по правам человека в отношении коренных народов²⁵⁸.

На практике, Декларация все чаще используется как эталон при рассмотрении показателей государства по правам человека, касающимся коренных народов²⁵⁹.

Комиссия по правам человека Южной Африки, в развитие процесса УПО с участием правительства, в своей работе руководствуется рекомендациями УПО в полном объеме²⁶⁰. Рекомендации УПО – один из источников, используемых Комиссией при выработке стратегического плана и определении приоритетов.

Комиссия увязывает отдельные области своей работы с рекомендациями УПО по Южной Африке. Все 22 рекомендации распределены по сферам ответственности комитетов Комиссии, программ и тематических координаторов. Комиссия либо определяет свою работу с учетом каждой рекомендации, либо поручает соответствующему комитету или сотрудникам контролировать вопросы, связанные с рекомендациями. Стратегический план Комиссии предусматривает отслеживание действий по всем рекомендациям УПО.

Например, Южной Африке была вынесена рекомендация о продолжении поощрения права на образование, особенно для обездоленных детей и внедрения культуры прав человека в работу образовательных учреждений. В своем стратегическом плане Комиссия будет по-прежнему уделять приоритетное внимание этой теме, проводя обзоры и предоставляя материалы государственным органам образования. Комиссия также примет участие в проведении парламентом анализа вызовов в сфере национального образования и создаст профильный комитет.



258 A/HRC/9/9, пункт 63.

259 J. Anaya, *International Human Rights and Indigenous Peoples* (2009), p. 106

260 International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *National Human Rights Institutions and Universal Periodic Review Follow-up*, pp. 1-2, см. на <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/UPR/Pages/default.aspx>

1.4. ДОКУМЕНТАЦИЯ ДЛЯ ПРОЦЕССА ОБЗОРА

В ходе обзора государства используются три источника:

- Информация, подготовленная государством в объеме не свыше 20 страниц
- Подборка материалов УВКПЧ по докладам и официальным документам органов и учреждений ООН (не более 10 страниц)
- Краткий обзор УВКПЧ «дополнительной, достоверной и заслуживающей доверия информации других заинтересованных сторон» (не более 10 страниц)²⁶¹.

За подготовку государственных докладов отвечает правительство, и НПУ не следует заниматься этой работой от имени правительства. Вместе с тем, при подготовке доклада приветствуется проведение правительством широких общенациональных консультаций со всеми заинтересованными сторонами²⁶². НПУ могут поощрять организацию правительством общенациональных консультаций и «принять меры, чтобы эти консультации отражали самый разнообразный опыт в стране»²⁶³, особенно таких социально изолированных групп, как коренные народы.

НПУ могут также призвать правительство распространить проект доклада государства для получения замечаний от общественности, в том числе от НПУ.

Вместе с тем, НПУ следует подготовить собственный доклад на основе «дополнительной, достоверной и заслуживающей доверия информации». В ходе первого цикла УПО, информацию от НПУ, как правило, объединяли с данными от НПО и «других заинтересованных сторон».

Однако, в ходе второго и последующих циклов, «резюме информации, представленной другими соответствующими заинтересованными сторонами, должно, при необходимости, включать отдельный раздел, посвященный вкладу национального правозащитного учреждения государства – объекта обзора, аккредитованного в полном соответствии с Парижскими принципами»²⁶⁴.

1.5. ОБЗОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Положение с правами человека в государстве рассматривается на основе представленной документации на заседании Рабочей группы по УПО Совета по правам человека в составе 47 государств-участников в течение трех с половиной часов.

Обзор носит форму «интерактивного диалога» с делегацией государства и открыт только для государств-членов Совета и государств-наблюдателей. Обзору содействует группа из трех докладчиков, известная под названием «тройка».

Государство может «сыграть на опережение» рекомендаций, взяв на себя добровольные обязательства во вступительном слове. Речь идет о готовности принять меры по улучшению соблюдения международного законодательства по правам человека. НПУ могут призвать государство подготовить и обнародовать во вступительном слове свои добровольные обязательства. «Статусные» НПУ присутствуют при интерактивном диалоге без права голоса.

По завершении интерактивного диалога «тройка» готовит доклад для обсуждения на полчасовом заседании Рабочей группы по УПО.

Доклад Рабочей группы по каждому из рассматриваемых государств включает краткое описание процесса, выводы, рекомендации отдельных государств, прозвучавшие в ходе диалога и добровольные обязательства рассматриваемого государства²⁶⁵.

Рабочая группа не обсуждает рекомендации отдельных стран и не выносит собственные рекомендации. Доклад лишь отражает все высказанные странами замечания.

261 Резолюция 5/1 Совета по правам человека, часть I.D, пункт 15.

262 Резолюция 5/1 Совета по правам человека, часть I.D, пункт 15 a).

263 APF, *UPR Good Practice Compilation* (2010), para. 3, см. на www.asiapacificforum.net/working-with-others/un/human-rights-council/upr

264 Резолюция 16/21 Совета по правам человека, часть I.C.1, пункт 9.

265 Резолюция 5/1 Совета по правам человека, часть I.E, пункт 26.

1.6. ОБСУЖДЕНИЕ НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ И ПРИНЯТИЕ ДОКЛАДА

Доклад Рабочей группы по каждому государству рассматривается и принимается на очередном заседании Совета по правам человека вскоре после завершения заседания Рабочей группы.

Рассматриваемому государству предоставляется возможность выступить первым на часовом пленарном заседании. Предполагается, что оно прокомментирует рекомендации, содержащиеся в докладе Рабочей группы, в ходе обсуждения на пленарном заседании, либо перед его проведением²⁶⁶.

НПУ «статуса А» рассматриваемого государства имеет особое положение. Такое НПУ «имеет право выступать непосредственно после государства – объекта обзора в ходе принятия итогового документа обзора на пленарном заседании Совета»²⁶⁷.

При наличии времени устные заявления в ходе дискуссии могут быть сделаны и другими НПУ «статуса А». Однако, эти выступления должны касаться проекта доклада, а не интерактивного диалога с рассматриваемым государством.

1.7. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ

Осуществление рекомендаций является основной целью процесса УПО. Ожидается, что государства выполнят принятые рекомендации и продолжат изучение отклоненных рекомендаций.

В ходе второго цикла УПО, государства попросят докладывать о последующих шагах и осуществлении рекомендаций первого цикла²⁶⁸. В дальнейшем, каждый цикл предусматривает представление докладов о последующих шагах и осуществлении рекомендаций всех предыдущих обзорных докладов.

Международное сообщество может помочь выполнению государствами рекомендаций, оказывая помощь в наращивании потенциала и техническое содействие. В этом процессе могут участвовать и НПУ. Дополнительно, НПУ могут:

- лоббировать выполнение рекомендаций УПО в госструктурах
- проявлять собственную инициативу по осуществлению
- информировать общественность о процессе УПО и рекомендациях
- взять под контроль ход осуществления рекомендаций УПО



266 Сводный перечень рекомендаций, принятых или отклоненных каждым государством, приводится на www.upr-info.org

267 Резолюция 16/21 Совета по правам человека, часть I.C.2, пункт 13.

268 Резолюция 16/21 Совета по правам человека, часть I.C.1, пункт 6.

1.8. РОЛЬ НПУ В УПО

Особая роль НПУ в процессе УПО отмечена всеобщим признанием. НПУ – важный источник независимой информации о положении с правами человека в стране, включая права коренных народов. Поэтому НПУ должны использовать все возможности для того, чтобы внести свой вклад в процесс УПО.

В марте 2010 года АТФ провел двухдневный семинар по УПО совместно с Комиссией по правам человека Австралии. На семинаре в Сиднее, в Австралии, встретились представители ряда учреждений-членов АТФ, уже принимавших участие в процессе УПО.

Семинар послужил платформой для обмена опытом УПО с целью выработки передовой практики и рассмотрения путей углубления вклада НПУ в процесс УПО.

По итогам работы был подготовлен Сборник позитивной практики УПО с информацией об участии НПУ на всех этапах процесса УПО. Этот материал был предложен вниманию Совета по правам человека²⁶⁹.



19-я сессия Совета по Правам Человека. В ходе заседания члены рассмотрели, в числе прочих, результаты Универсального Периодического Обзора Ирландии, Свазиленд, Сирии и Таиланда в рамках периодического рассмотрения Советом ситуации, касаемой прав человека во всех 193 государствах-членах ООН. Фото ООН / Жан-Марк Ферре.

269 A/HRC/14/NI/10.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КООРДИНАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО СОДЕЙСТВИЮ ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ И ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (МКК)²⁷⁰

Парижские принципы наделяют НПУ необходимым мандатом, функциями и полномочиями для полновесного участия в процессе УПО... Роль НПУ в процессе УПО включает:

- выполнение функции «связующего звена» между национальной и международной системами защиты прав человека
- предоставление независимой и надежной информации о национальной ситуации
- обмен практическими примерами и опытом
- консультирование правительств по осуществлению рекомендаций УПО и мониторинг последующих шагов
- информирование об УПО на национальном уровне и поощрение участия заинтересованных сторон
- обеспечение осуществления рекомендации, если это входит в круг обязанностей.

Обращаясь к теме УПО, Совет по правам человека в резолюции 5/1 подтвердил, что заинтересованные стороны, включая НПУ, могут внести в УПО следующий вклад:

- предоставление для включения в сводный обзор, который готовит Управление Верховного Комиссара по Правам Человека (УВКПЧ), информации, поступившей от заинтересованных сторон
- присутствие на заседании Рабочей группы по УПО в Женеве при рассмотрении их страны
- представление общих замечаний Совету по правам человека перед принятием доклада Рабочей группы по их стране на пленарном заседании
- работа по осуществлению рекомендаций УПО, с учетом того, что главная ответственность за их реализацию лежит на государстве.

Совсем недавно, в результате рассмотрения процедуры и поддержки, полученной при этом от МКК, Совет расширил рамки участия НПУ в УПО. В своей резолюции 16/21 Совет подтвердил, что:

- НПУ, соответствующим Парижским принципам, в будущем будет посвящена отдельная глава подготовленного УВКПЧ краткого обзора информации от заинтересованных сторон
- НПУ, соответствующим Парижским принципам, будет предоставлена возможность брать слово непосредственно после выступления государства при принятии Советом доклада УПО по данному государству на заседании или в режиме видеоконференции.



270 National Human Rights Institutions and Universal Period Review Follow-Up, pp. 1-2.

1.8.1. Подготовка доклада

С учетом своего мандата, НПУ собирают и обобщают независимую, достоверную и подтвержденную документами информацию о положении с правами человека в стране. Эта информация является основой для доклада УПО.

Совет по правам человека разработал во всех деталях руководящие принципы относительно структуры и объема докладов, а также сроков их представления²⁷¹. В своих материалах НПУ могут предложить вопросы и темы, которые могут быть затронуты при обзоре, обозначить конкретные рекомендации для вынесения государству в ходе процесса УПО.

Документы НПУ и других национальных сторон в полном объеме размещаются на сайте Совета по правам человека. При подготовке к обзору НПУ могут распространить в стране типографские экземпляры своего доклада в целях повышения осведомленности о процессе УПО.

Документ УВКПЧ с информацией от заинтересованных сторон государства, включая НПУ, не должен превышать 10 страниц. На практике, информация НПУ размещается на пяти страницах, оставшиеся пять страниц предназначены для материалов других групп.

В 2010 году Австралия предстала перед Советом по правам человека в рамках УПО. На подготовительном этапе **Комиссия по правам человека Австралии**²⁷², совместно с широким кругом НПО, в том числе организациями коренных народов, выработала стратегический подход к подготовке документации. При сохранении за НПО возможности предоставить собственный доклад, сформировалась коалиция НПО и Комиссии по координации подготовки «главного» доклада из пяти страниц. Комиссия также согласилась ограничить свой доклад пятью страницами и подготовила проект, проведя консультации с коалицией НПО. В результате такого сотрудничества появились два взаимодополняющих доклада, избегающих дублирования и соответствующих определенному для УПО объему.

Комиссия выпустила типографские экземпляры доклада и распространила их в стране с целью повышения информированности о процессе УПО. В оба доклада вошли вопросы, касающиеся аборигенов и островитян Торресова пролива.



1.8.2. Обзор деятельности государства

Ранее уже отмечалось, что положение с правами человека в стране рассматривается Рабочей группой по УПО. Обзор на Совете по правам человека происходит в форме интерактивного диалога с делегацией государства. К диалогу приглашаются только государства-члены и государства-наблюдатели Совета. НПУ не участвуют в диалоге, но могут присутствовать в зале и наблюдать за ходом работы. Присутствие на заседании дает НПУ неоценимую возможность для контактов с государствами-участниками, привлечения внимания к правам человека коренных народов, предложениям и рекомендациям.

1.8.3. Принятие доклада

НПУ могут принимать участие в общих прениях по докладу Рабочей группы. Этому посвящается следующее заседание Совета по правам человека. Поскольку НПУ не вовлечены в диалог по обзору государства, для них важно воспользоваться предоставляемой возможностью и выступить на пленарном заседании.

271 См. информацию на www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NoteNHRIS.aspx

272 Информация предоставлена Комиссией по правам человека Австралии.

1.8.4. Последующие шаги по рекомендациям и добровольные обязательства

Роль НПУ не ограничивается рамками представления докладов для УПО и участия в обзоре. Будучи одной из основных национальных сторон, НПУ имеет прекрасные возможности для отслеживания выполнения рекомендаций Совета по правам человека. НПУ могут взаимодействовать с государством и гражданским обществом по вопросу наиболее целесообразных и эффективных путей мониторинга осуществления и последующих шагов по процессу УПО.

НПУ также имеют хорошие возможности для ознакомления общества с результатами процесса УПО на национальном уровне на основе программ информационной и просветительской работы.

НПУ могут предпринять и другие действия, в том числе:

- перевод и широкое распространение доклада и рекомендаций УПО
- определение приоритетов по последующим мерам на широкой основе, увязывая, по возможности, рекомендации УПО с рекомендациями других правозащитных механизмов ООН, национальных механизмов и региональных органов по правам человека
- подготовка специальных инициатив по последующим шагам с учетом приоритетных вопросов
- активное участие в процессе консультаций с государством и другими заинтересованными сторонами по итогам УПО
- сотрудничество с **государственными структурами** и другими партнерами по осуществлению рекомендаций УПО на национальном и местном уровнях
- поощрение и содействие в контексте выполнения рекомендаций УПО другими заинтересованными сторонами, включая организации гражданского общества
- разработка показателей, мониторинг и подготовка докладов о практическом осуществлении государством выводов УПО
- связь и обмен полезной практикой с другими региональными и международными сетями НПУ по последующим шагам УПО.
- отражение итогов реализации результатов УПО в своей работе над материалами для будущих обзоров.

Кроме того, заинтересованные стороны могут и в дальнейшем использовать консультативный механизм, созданный для подготовки национального доклада, для мониторинга и докладов о последующих шагах по итогам УПО.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КООРДИНАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО СОДЕЙСТВИЮ ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ И ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (МКК)²⁷³

Участие НПУ в процессе последующих шагов может носить самые разнообразные формы:

- публикация и распространение результатов УПО
- использование рекомендаций УПО как материала для организации работы в стране, включая стратегический и оперативный планы НПУ
- проведение на уровне правительства и гражданского общества дискуссий по результатам УПО, стимулирующих меры по осуществлению
- мониторинг и доклады о реализации итогов УПО



273 National Human Rights Institutions and Universal Periodic Review Follow-up, p. 3.

- для НПУ, соответствующих Парижским принципам, представление периодических докладов о реализации рекомендаций УПО на сессиях Совета
- включение рекомендаций УПО в доклады другим механизмам ООН по правам человека.

После принятия Советом по правам человека доклада УПО по Кении в 2010 году, **национальная Комиссия по правам человека Кении**²⁷⁴, совместно с Кенийской коалицией сторон-партнеров по Универсальному периодическому обзору (ККС-УПО), подготовила информационное пособие по рекомендациям, принятым Кенией в качестве обязательств на предстоящий четырехлетний период до следующего УПО в 2014 году.

«Документ об итогах» определяет деятельность государства и негосударственных формирований по осуществлению рекомендаций и соответствующим обязательствам Кении по процессу УПО. В нем указаны основные перспективы, показатели, меры и исполнители, призванные своей работой обеспечить успех осуществления.

Документ об итогах:

- фиксирует договоренности Комиссии и ККС-УПО по обязательствам, взятым государством на Совете по правам человека
- предлагает четырехлетнюю «дорожную карту» практического осуществления обязательств, взятых Кенией по улучшению положения с правами человека в стране
- преобразовывает рекомендации и обязательства Кении в конкретные действия, правительства и других национальных сторон, подкрепленные показателями и рассчитанные на текущий цикл УПО (2010 – 2014 годы)
- создает рамки для мониторинга Комиссией и ККС-УПО осуществления Кенией обязательств по УПО.

В марте 2011 года правительственные департаменты использовали данное пособие при подготовке плана действий по УПО.



2. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

Специальными процедурами Совета по правам человека является работа независимых экспертов по правам человека, в мандат которых входит подготовка докладов и консультативная помощь по правам человека с учетом особых условий каждой страны.

Система специальных процедур – центральное звено механизмов ООН по правам человека, имеющее отношение ко всем правам: гражданским, культурным, экономическим, политическим и социальным. На 1 января 2013 года система насчитывала 36 тематических и 12 страновых мандатов²⁷⁵.

274 Там же, р. 6.

275 Перечень специальных процедур см. на www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx

2.1. ФУНКЦИИ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР

Несмотря на различия, присутствующие в мандатах специальных процедур, их объединяет определенное сходство методов работы.

Большинство специальных процедур:

- проводят исследования, на основе которых они содействуют развитию международного законодательства о правах человека
- расследуют ситуации в области прав человека, связанные с рамками мандата
- совершают поездки по странам
- получают и рассматривают жалобы жертв нарушений прав человека и направляют от их имени государствам запросы и заявления
- представляют Совету по правам человека и другим межправительственным органам, например, Генеральной Ассамблее, доклады о результатах работы, выводы и рекомендации.

2.2. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И КОРЕННЫЕ НАРОДЫ

Большинство мандатариев специальных процедур обратились к положению коренных народов в плане содействия осуществлению и защите прав человека. Например, Специальные докладчики представили информацию о положении коренных народов в связи со своими мандатами касающимися надлежащего жилья, образования, питания и удаления опасных веществ и отходов.

Отмечая особый характер прав человека коренных народов, Комиссия по правам человека назначила в 2001 году Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов (см. подробную информацию в главе 13).

2.3. ВКЛАД НПУ В РАБОТУ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР

НПУ по силам внести вклад в каждый аспект мандата специальных процедур. В частности, НПУ могут привлечь внимание к вопросам прав человека коренных народов как «сквозному» элементу различных мандатов специальных процедур.

Сотрудничество может повысить эффективность деятельности НПУ и специальных процедур на взаимодополняющей основе. Углубление сотрудничества благотворно сказывается на защите и содействии осуществлению прав человека на национальном уровне²⁷⁶.

2.4. ПОЕЗДКИ В СТРАНЫ²⁷⁷

Поездки в страны – одна из важнейших функций специальных процедур. Поездка не может осуществляться без её одобрения соответствующим государством.

Круг ведения при поездках в страны, принятый в 1998 году, предусматривает, что специальные процедуры и сопровождающие их сотрудники должны иметь:

- свободу передвижения по всей территории страны, включая посещение зон ограниченного доступа
- свободу при проведении расследования, в частности:
 - доступ в любые тюрьмы, места заключения и проведения допросов
 - контакты с центральными и местными органами власти на всех уровнях правительства
 - контакты с представителями НПО, частных учреждений и прессы

276 APF, *Position Paper: Engagement of National Human Rights Institutions with Special Procedures* (2007), para. 24.

277 APF, *International Human Rights and the International Human Rights System: A Manual for National Human Rights Institutions* (2012), p. 52.

- конфиденциальные и неконтролируемые контакты со свидетелями и другими частными лицами, включая лиц, находящихся в местах лишения свободы
- полный доступ ко всем необходимым документальным материалам
- гарантии со стороны правительства, что участники контактов со специальными процедурами не будут подвержены какому-либо наказанию или порицанию
- надлежащие условия безопасности, вместе с тем не ограничивающие свободу передвижения и расследования специальных процедур²⁷⁸.

При поездках в страны специальные процедуры проводят встречи с официальными лицами правительства, НПУ, местными НПО и экспертами, включая жертв и лиц, затронутых ситуацией, для выяснения их мнения по изучаемому вопросу. При необходимости, специальные процедуры проводят встречи с организациями коренных народов для ознакомления с их позицией и получения информации.

Поездка в страну – наиболее эффективное средство привлечения международного внимания к положению в области прав человека. Следовательно, она помогает укрепить международную поддержку работы НПУ и содействует её результативности. Специальная процедура, посещающая страну, располагает, как правило, ограниченными знаниями о стране и нуждается в экспертной поддержке на месте. НПУ могут поделиться со специальными процедурами своими знаниями и опытом, оказывая тем самым консультативную помощь и поддерживая их работу.

После поездки специальная процедура завершает работу над материалом, публикует доклад о поездке и участвует в интерактивном диалоге на очередной сессии Совета по правам человека. «Статусные» НПУ посещенного государства могут выступить на заседании Совета по правам человека при представлении доклада, пользуясь своим присутствием или по видеосвязи, сразу же после выступления рассматриваемого государства²⁷⁹.



Лидер коренного народа из Западной Амазонии в Бразилии делает обращение в рамках празднования Всемирной Недели Гармоничных Межконфессиональных Отношений. Фото ООН / Дэвры Берковиц.

278 E/CN.4/1998/45.

279 Резолюция 16/21 Совета по правам человека, часть II.B, пункт 28.

НПУ принадлежит важная роль при осуществлении последующих мер по докладу специальных процедур. Они стремятся обеспечить широкое распространение доклада, особенно среди коренных народов. НПУ могут также провести мониторинг действий государства по осуществлению рекомендаций доклада, подумать о проведении семинаров и «круглых столов», посвященных последующим шагам по докладу и его рекомендациям с участием ключевых организаций коренных народов и официальных представителей государства.

Доклад является авторитетным источником информации, на который НПУ могут опираться при вынесении правительству и другим сторонам рекомендаций в связи с правами человека коренных народов. Он может также служить путеводной нитью при подготовке рабочих планов НПУ и национальных планов действий по правам человека.

Наконец, НПУ могут поддерживать регулярные контакты со специальными процедурами и предоставлять информацию о ходе работы над выполнением рекомендаций доклада.

СОДЕЙСТВИЕ СПЕЦИАЛЬНЫМ ПРОЦЕДУРАМ ПРИ ПОСЕЩЕНИИ СТРАНЫ²⁸⁰

Для поддержки поездки в страну специальных процедур НПУ могут:

- призвать правительство выдать постоянно действующее приглашение для поездки в страну всем специальным процедурам
- предложить правительству пригласить специальную процедуру с мандатом, связанным с ситуацией в стране, совершить поездку и содействовать её организации
- проинформировать правительственные органы, НПО, других экспертов, правовые структуры, пострадавших лиц о цели, характере и мероприятиях в рамках данной поездки
- помочь специальной процедуре в выработке программы поездки, включая список встреч
- организовать брифинги специальной процедуры и сопровождающих лиц на подготовительном этапе и во время поездки
- широко освещать любые сообщения для прессы и официальные заявления специальной процедуры по завершении поездки
- участвовать в интерактивном диалоге по докладу специальной процедуры на пленарном заседании Совета по правам человека, комментируя выводы и рекомендации доклада
- обеспечить широкое распространение в стране доклада о поездке, включая его выводы и рекомендации, в том числе для отдельных должностных лиц, парламентариев, НПО и групп гражданского общества
- учесть рекомендации специальной процедуры при подготовке заключений и собственных рекомендаций, предложений и докладов правительству, парламенту и другим органам
- осуществлять мониторинг и предоставлять информацию о безопасности и благополучии правозащитников, жертв нарушений и других лиц, сотрудничавших со специальной процедурой при посещении страны
- содействовать осуществлению рекомендаций доклада посредством мониторинга их реализации и предоставления всесторонней информации, в том числе специальной процедуре и Совету по правам человека.



280 *International Human Rights and the International Human Rights System: A Manual for National Human Rights Institutions*, pp. 53-54.

3. ПРОЦЕДУРА ПОДАЧИ ЖАЛОБ В СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Совет по правам человека определил процедуру жалоб, связанную с рассмотрением устойчивых моделей грубых и подтвержденных надежными источниками нарушений всех прав человека, допущенных в любой части мира и при любых обстоятельствах. Параметры и детали процедуры изложены в резолюции 5/1 Совета по правам человека.

Резолюция 1503 Экономического и Социального Совета, принятая в 1970 году, закладывает основу конфиденциальной процедуры. Вместе с тем, она предполагает, что заявитель, перед подачей жалобы в Совет по правам человека, исчерпал все внутренние средства правовой защиты. Процедура жалоб направлена на рассмотрение системных «стереотипов» нарушений прав человека. При этом она не связана с вынесением частных постановлений или определением индивидуальных средств правовой защиты.

Процедура по жалобам предусматривает создание двух рабочих групп: рабочей группы по сообщениям и рабочей группы по изучению ситуаций.

Рабочая группа по сообщениям состоит из независимых экспертов, которые оценивают содержание сообщения и условия приемлемости. Все принятые сообщения и рекомендации передаются в Рабочую группу по изучению ситуаций.

Рабочая группа по изучению ситуаций состоит из лиц, назначенных региональными группами государств-членов Совета по правам человека. Она представляет Совету по правам человека доклад об устойчивой практике и достоверных грубых нарушениях прав человека и выносит рекомендации о соответствующих мерах. Совет по правам человека принимает решение по каждой ситуации, доведенной до его сведения.



Участники пленарного заседания пятой сессии Постоянного форума ООН по Вопросам Коренных Народов.
Фото ООН / Пауло Филгейрас.

3.1. ВКЛАД НПУ В ПРОЦЕДУРУ ПОДАЧИ ЖАЛОБ

НПУ могут информировать общественность на национальном уровне о процедуре подачи жалоб, её функционировании, предполагаемых результатах и конфиденциальности процесса. НПУ также имеют возможность представлять жалобы/сообщения от имени пострадавших при подтверждении устойчивой практики нарушений прав человека в отношении коренных народов²⁸¹.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ГЛАВА 11

- НПУ могут воспользоваться проведением Универсального периодического обзора для побуждения правительства к уважению, защите, содействию осуществлению и отстаиванию прав человека коренных народов.
- НПУ могут сотрудничать с различными специальными процедурами при предоставлении информации о нарушениях прав человека коренных народов, оказывать помощь при поездке страны и принимать участие в исследованиях.
- НПУ могут рассмотреть возможность задействования процедуры жалоб Совета по правам человека для подачи жалобы от имени коренных народов.



281 *International Human Rights and the International Human Rights System: A Manual for National Human Rights Institutions*, pp. 50-54.

Глава 12:

Договорные органы

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

- Каким образом договорные органы могут содействовать продвижению и защите прав человека коренных народов?
- Каковы возможности взаимодействия НПУ с договорными органами в целях привлечения внимания к ситуации коренных народов в области прав человека?



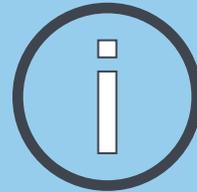
ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПУ

Парижские принципы

Полномочия и функции

3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:

- d) участвует в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций, а также региональным учреждениям во исполнение своих договорных обязательств и, в случае необходимости, выражает свое мнение по этому вопросу, должным образом соблюдая их независимость;
- e) сотрудничает с Организацией Объединенных Наций и любыми другими организациями системы Организации Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека;



Договорные органы являются комитетами независимых экспертов, занимающихся мониторингом осуществления международных договоров. Они создаются на основе договора, являющегося объектом мониторинга²⁸², их основная функция заключается в рассмотрении докладов государств.

В дополнение к обязательству выполнять положения договора, каждое государство обязуется представлять соответствующему договорному органу периодические доклады об осуществлении прав. Например, государства-участники Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации регулярно представляют доклады Комитету по ликвидации расовой дискриминации.

Более подробная информация о взаимодействии НПУ с системой договорных органов содержится в Информационной записке²⁸³ и учебном пособии АТФ по НПУ и международной системе прав человека²⁸⁴.

282 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам создан Экономическим и Социальным Советом, резолюция 1985/17.

283 Управление Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, *Информационная записка : Взаимодействие национальных правозащитных учреждений (НПУ) с системой договорных органов Организации Объединенных Наций* (2011 год), см. на <http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/AnnualMeeting/24/4NHRI%20Treaty%20Bodies%20Engagement/NHRIs%20and%20the%20Treaty%20Bodies.Infonote.11.4.2011.doc>.

284 *International Human Rights and the International Human Rights System: A Manual for National Human Rights Institutions*, chapters. 10-11 and 12.

Договорный орган	Договор	Рассмотрение докладов	Индивидуальные жалобы
Комитет по правам человека	Международный Пакт о Гражданских и Политических Правах (1966)	Да	Первый факультативный протокол (1966)
Комитет по экономическим, социальным и культурным правам	Международный Пакт об Экономических, Социальных и Культурных Правах (1966)	Да	Факультативный протокол (2008)
Комитет по ликвидации расовой дискриминации	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	Да	Статья 14
Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979)	Да	Факультативный протокол (1999)
Комитет против пыток	Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984)	Да	Статья 22
Комитет по правам ребенка	Конвенция о правах ребенка (1989)	Да	Факультативный протокол (2011) – пока не вступил в силу ²⁸⁵
Комитет по трудящимся-мигрантам	Международная конвенция о правах всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990)	Да	Статья 77 – пока не вступила в силу
Подкомитет по предотвращению пыток	Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984)	Нет	Нет
Комитет по правам инвалидов	Конвенция о правах инвалидов (2006)	Да	Факультативный протокол
Комитет по насильственным исчезновениям	Международная конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений (2006)	Да	Статья 31

285 Третий факультативный протокол по процедуре сообщений был открыт для подписания в 2012 году.

Работа договорных органов строится на основе целого ряда функций, определяемых конкретным договором. Она включает:

- систему докладов государств-участников
- получение индивидуальных жалоб/сообщений
- подготовку замечаний или рекомендаций общего порядка
- проведение расследований.

Выводы и рекомендации договорных органов предлагаются в форме авторитетных толкований и комментариев по вопросам содержания и осуществления соответствующего договора. Следовательно, их работа вносит вклад в развитие международной юриспруденции.

НПУ могут активно содействовать выполнению данных функций, предоставляя договорным органам необходимую информацию. Они также могут использовать выводы и рекомендации договорных органов, призывая правительства выполнять свои международные обязательства и осуществляя мониторинг выполнения государством договора²⁸⁶.

В рамках деятельности по информированию и просвещению общества, НПУ могут публиковать и распространять основные документы по правам человека, а также заключительные замечания, позиции и решения по сообщениям, замечания общего порядка договорных органов.

НПУ следует информировать общественность и об индивидуальных процедурах работы с сообщениями договорных органов для оказания помощи в их применении жертвам нарушений прав человека и поощрения приоритетного внимания к ситуациям с потенциалом вклада в конкретные области юриспруденции. Расширяя рамки своей просветительской деятельности, НПУ могут организовать профессиональную подготовку ключевых национальных и международных партнеров по процедуре представления докладов договорным органам и осуществления договоров.

На каждом этапе реализации функций договорных органов НПУ могут призывать обращаться к Декларации как инструменту для толкования и понимания роли договора применительно к коренным народам государства-участника.



Сельские жители в Куаук Ка Чар, штат Шан, Мьянма. Фото ООН / Марк Гартен.

286 Marrakech Statement on Strengthening the Relationship Between NHRIs and the Human Rights Treaty Body System (10 June 2010), p. 4, cl. 17.

Комитет по правам ребенка, в своем замечании общего порядка о правах детей из числа коренных народов²⁸⁷, воспользовался Декларацией при толковании применения Конвенции к детям коренных народов:

10. В 2007 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Декларацию о правах коренных народов, которая служит важным ориентиром в вопросах, касающихся прав коренных народов, и содержит конкретные упоминания о правах детей из числа коренных народов в ряде областей.
45. Комитет привлекает внимание государств к пункту 2 статьи 8 Конвенции, в котором указано, что ребенку, незаконно лишенному части или всех элементов его или ее индивидуальности, должна быть обеспечена необходимая помощь и защита для скорейшего восстановления его или ее индивидуальности. Комитет рекомендует государствам-участникам учитывать статью 8 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, в которой указано, что должны быть обеспечены эффективные механизмы предупреждения и правовой защиты в отношении любого действия, которое лишает коренные народы, включая детей, их этнической самобытности.
82. Наконец, Комитет настоятельно призывает государства-участники принять в отношении детей из числа коренных народов правозащитный подход на основе Конвенции и других соответствующих международных стандартов, таких как Конвенция МОТ № 169 и Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. В целях обеспечения эффективного контроля за осуществлением прав детей из числа коренных народов государствам-участникам настоятельно рекомендуется усилить непосредственное сотрудничество с общинами коренных народов и при необходимости обращаться за техническим содействием к международным учреждениям, включая структуры Организации Объединенных Наций. Расширение прав и возможностей детей из числа коренных народов и эффективное осуществление их прав в отношении культуры, религии и языка служат важной основой культурного разнообразия в государстве, выполняющем и соблюдающем свои обязательства в области прав человека.



1. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ

При ратификации или присоединении к договору о правах человека, государство берет на себя обязательство представить договорному органу первоначальный доклад с последующими периодическими докладами о внутригосударственном осуществлении договора. Это делается на основе процесса диалога.

Некоторые договорные органы проводят предсессионные заседания, на которых утверждается перечень вопросов государству. Затем, на открытом заседании договорного

287 Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка No. 11 (2009) о детях из числа коренных народов и их правах согласно Конвенции.

органа, в присутствии делегации государства-участника рассматривается доклад. При этом изучается вся информация, предоставленная государством и полученная из других источников. На основе такого процесса договорный орган принимает заключительные замечания с упоминанием позитивных аспектов осуществления и областей, где государству следует продолжить работу.

НПУ следует пользоваться Декларацией на каждом этапе процесса для толкования осуществления договора в отношении коренных народов страны и достигнутых при этом результатов. НПУ могут также предложить договорному органу и своему государству воспользоваться в этих целях Декларацией.

1.1. ПРОЦЕСС, ПРЕДШЕСТВУЮЩИЙ ПРЕДСТАВЛЕНИЮ ДОКЛАДА

НПУ играют важную роль в период подготовки к представлению доклада. В частности, они могут обсудить с правительством доклад и содействовать его своевременному обнародованию. Вместе с тем, НПУ могут рекомендовать государству собирать и обобщать разрозненную информацию на постоянной основе для использования в последующих докладах.

Комиссия по правам человека Филиппин учредила «Службу по связям с правительством» (ССП) для конкретного взаимодействия с правительственными органами в целях более эффективного мониторинга и помощи государству при выполнении им своих договорных обязательств.

ССП подготовила от имени Комиссии ряд материалов, семинаров и публикаций по вопросам информации и распределения ответственности за осуществление рекомендаций Комитета по Экономическим, Социальным и Культурным вопросам (Комитет) между правительственными структурами, неправительственными организациями и гражданским обществом.

При поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций и Филрайтс (НПО), ССП приступила к программе действий, направленных на осознание ответственности и её реализацию правительством и организациями гражданского общества, мониторинг деятельности которых Комиссия будет осуществлять, исходя из своего мандата.

Эта деятельность позволила обеспечить:

- подготовку пособия по подготовке доклада Комитету, задуманного в форме предназначенного для международной аудитории справочника « для всех мандатариев, правительств, гражданского общества, а также национальных правозащитных учреждений, делающего акцент на необходимости выполнения рекомендаций Комитета»
- выпуск афиши для широкого распространения, где заключительным замечаниям отводится роль инструкции по «обязательным шагам Филиппин» в целях повышения уровня соблюдения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах
- подготовку пошаговой схемы распределения и мониторинга поручений²⁸⁸.



288 *International Human Rights and the International Human Rights System: A Manual for National Human Rights Institutions*, p. 121.

1.2. ПРОЦЕДУРА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ДОКЛАДОВ

Роль НПУ в процедуре представления докладов определяется характером работы договорного органа. Как минимум, НПУ может:

- давать консультации по докладу государства-участника
- представить альтернативный доклад о соблюдении и осуществлении государством договора
- присутствовать на заседании при представлении государством доклада договорному органу.

1.3. ДОКЛАД ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКА

Договорные органы все чаще ссылаются на необходимость проведения консультаций с НПУ при подготовке докладов государствами-участниками.

НПУ следует призывать государство привлекать к консультациям при подготовке докладов и коренные народы, а также их организации. Одновременно государствам можно предложить подготовить доклад об осуществлении Декларации.

При составлении доклада совместно с государством, НПУ уделяют особое внимание конкретным вопросам прав коренных народов.

НПУ постоянно следят за сохранением собственной независимости. Поэтому им не следует заниматься подготовкой доклада или его проекта от имени государства.

1.4. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ДОКЛАДЫ

НПУ могут подготовить альтернативный, или «параллельный», доклад и представить его непосредственно договорному органу. Составной частью этого доклада могут быть комментарии к докладу государства, при наличии в графике необходимого времени для такой работы.

Альтернативный доклад может следовать структуре договора, обращаясь к каждой статье и отмечая успехи и недостатки в осуществлении государством её положений. Структура доклада может исходить и из тематической перспективы, с отдельным разделом, посвященным анализу вопросов прав человека коренных народов применительно к договору. При толковании обязательств по договору и их выполнения по отношению к коренным народам страны, НПУ рекомендуется включить в текст ссылки на соответствующие части Декларации.

Доклад должен носить сбалансированный характер, с указанием позитивных и негативных сторон процесса. Если государство предприняло конструктивные шаги по содействию осуществлению и защите прав человека, эти шаги следует отметить.

Альтернативный доклад может содержать как темы или вопросы, которые договорный орган, возможно, пожелает поднять в ходе обсуждения, так и рекомендации для упоминания в заключительных замечаниях договорного органа.

ПОДГОТОВКА АЛЬТЕРНАТИВНОГО ДОКЛАДА²⁸⁹

Параллельный доклад НПУ должен:

- быть объективным и опирающимся на источники фактов, а не просто утверждения или субъективные мнения
- содержать достоверные данные
- быть беспристрастным и выдержанным по характеру и тональности формулировок
- содержать информацию, имеющую непосредственное отношение к докладу
- иметь структуру, соответствующую руководящим принципам по составлению докладов
- четко указывать, какие положения были нарушены и каким образом
- предлагать договорному органу рекомендации для государства по итогам рассмотрения доклада.



Подготовка и представление параллельного доклада НПУ дает осязаемые позитивные результаты, поскольку:

- поощряет более открытый подход государства к докладу
- призывает государство к активному участию в диалоге с договорным органом
- позволяет подготовить актуализированный список тем и вопросов в адрес государства перед проведением интерактивного диалога
- обращает внимание на ключевые вопросы для обсуждения в ходе диалога.

Комиссия по правам человека Новой Зеландии традиционно обращается в альтернативных докладах договорным органам к теме коренных народов. В своем последнем докладе Комитету по экономическим, социальным и культурным правам в 2012 году Комиссия предоставила информацию по ряду вопросов, негативно влияющих на положение коренных народов в Новой Зеландии. В частности, Комиссия привлекла внимание Комитета к ситуациям, свидетельствующим о сложившейся практике нарушений равенства прав в ряде областей, включая здравоохранение, жилье, занятость и образование²⁹⁰.

**1.5. ДРУГИЕ МЕРЫ**

Некоторые договорные органы предоставляют НПУ дополнительные возможности для участия в процессе представления докладов, такие как:

- проведение закрытых заседаний с договорным органом
- предоставление информации для содействия в подготовке перечня вопросов, направляемых государству перед сессией

289 Там же, р. 73.

290 Информация предоставлена Комиссией по правам человека Новой Зеландии.

- выступление на пленарном заседании
- неофициальное лоббирование членов договорного органа в ходе работы сессии.

Веб-страница каждого договорного органа информирует о предполагаемом участии НПУ (и НПО) в процедуре представления докладов²⁹¹.

В 2010 году, **Комиссия по правам человека Австралии** принимала участие в совместном рассмотрении с Комитетом по ликвидации расовой дискриминации 15-го, 16-го и 17-го докладов по международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Благодаря такому взаимодействию, Комиссия значительно обогатила свои знания, в частности, о важности предварительного диалога с государством и НПО и необходимости установления отношений с теми сторонами, для которых договор имеет наибольшие последствия.

Представители Комиссии посчитали необходимым обеспечить, наряду с членами делегации НПО, старейшин коренных народностей, входивших в состав параллельной группы НПО по докладу, необходимой поддержкой, позволяющей им ощущать себя полноправными участниками процесса подготовки доклада.

Посещение дополнительных мероприятий, организованных делегацией НПО, в которую входили организации коренных народов, помогло представителям Комиссии укрепить доверие и связи между партнерами в ходе процесса представления доклада.

Комиссия наблюдала за методами работы делегации НПО Австралии, в том числе на неофициальных заседаниях Комитета. Выяснилось, что приглашение на обед и ограничения продолжительности заседания приблизительно 45 минутами способствовало участию многих членов Комитета, но при этом потребовалось выделить для них необходимое время на вопросы. Представители НПО распространили материалы с кратким содержанием устных выступлений, что получило высокую оценку со стороны членов Комитета, с благодарностью отметивших в ряде замечаний данную инициативу.

Затем Комиссия приступила к работе по закладке фундамента для осуществления Конвенции. Установленные ранее связи с соответствующим правительственным департаментом получили дальнейшее развитие. Завязавшийся диалог показал, что сотрудники департамента считают работу по осуществлению не входящей в сферу их компетенции. Тогда Комиссия обратилась к варианту совместной разработки с сотрудниками департамента типовой модели внутригосударственного осуществления договоров. Контуры модели прорабатывались с различными НПО, что вылилось в готовность НПО продолжить партнерские отношения по данной тематике. Некоторые аспекты работы Комиссии на данном направлении войдут в число приоритетных²⁹².



291 Сводный список договорных органов см. на www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx

292 *International Human Rights and the International Human Rights System: A Manual for National Human Rights Institutions*, pp. 118-119.

1.6. ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ ПОСЛЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ДОКЛАДОВ

НПУ могут внести свой вклад в последующие шаги по завершении процедуры представления докладов. Они включают организацию публикаций, распространение и, при необходимости, перевод заключительных замечаний договорных органов. НПУ также могут обратиться к государству с призывом осуществить рекомендации договорных органов при соответствующем мониторинге процесса.

Содержащиеся в заключительных замечаниях рекомендации договорных органов по вопросам прав человека коренных народов могут стать элементами планов работы НПУ. Выводы и рекомендации могут также использоваться в тематических выступлениях НПУ по мониторингу и выполнению государством обязательств по правам человека.

Омбудсмен по содействию осуществлению и защите прав коренных народов Панамы совместно с правительством участвует в последующих шагах по рекомендациям договорных органов. Его настойчивость побудила правительство пойти на меры по реализации прав коренных народов²⁹³.



2. ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ЖАЛОБЫ/СООБЩЕНИЯ

Большинство договорных органов по правам человека²⁹⁴ рассматривают жалобы отдельных лиц, полагающих, что их права по договору были нарушены (см. таблицу на стр. 145). Данная функция является квазисудебной. Жалобы могут быть поданы только против государств, признавших компетенцию договорного органа по рассмотрению индивидуальных жалоб. В зависимости от договора, это определяется присоединением государства к факультативному протоколу или заявлением по одной из статей договора.



Коренные жители островов пролива Торреса во время церемонии открытия культурной выставки Коренные народы: Чествование Прошлого, Настоящего и Будущего. Фото ООН / Марк Гартен.

293 Ответ на вопросник УВКПЧ о возможных полезных практических мерах при рассмотрении вопросов о правах коренных народов.

294 Информацию о процедуре жалоб договорных органов см. на www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/index.htm

2.1. ПРОЦЕДУРА ПОДАЧИ ЖАЛОБ

Жалоба в договорный орган против государства может быть подана любым лицом при соблюдении следующих условий:

- государство должно признавать компетенцию договорного органа по рассмотрению индивидуальных жалоб
- жалоба подается лицом, чьи права были нарушены, от своего имени
- необходимо исчерпать все внутренние средства защиты.

В принципе, процедура подачи жалоб не имеет временных ограничений. Но желательно подать жалобу как можно скорее. В чрезвычайных ситуациях, договорный орган может просить государство пойти на «временные меры» для предотвращения «невозполнимого ущерба».

Жалобы рассматриваются в ходе закрытого заседания на основе письменной информации, представленной заявителем, или его представителем и информации, полученной от государства. Решения договорных органов по индивидуальным жалобам включаются в ежегодный доклад. В случае выявления нарушений государство просит предоставить эффективные средства правовой защиты и в установленные сроки направить ответ договорному органу. Рекомендуемые средства защиты определяются характером нарушений. На государстве лежит обязательство выполнить в духе доброй воли решение договорного органа и предоставить адекватные средства правовой защиты. Однако, заключения по сообщениям, касающимся индивидуальных жалоб, не имеют обязательной юридической силы.

Договорный орган настоятельно призывает государство выполнить его решение, в том числе, используя процедуру представления доклада государством-участником. Совет по правам человека, действуя на основе процесса УПО, также призывает государства выполнять решения договорных органов.

Не все государства идут по пути выполнения решений договорных органов, но значительное число стран предоставляют, исходя из этих решений, широкий набор средств правовой защиты. Такие решения влияют и на развитие международных стандартов, образуя свод квазисудебных толкований договоров.

Решения Совета по правам человека и Комитета по ликвидации расовой дискриминации, связанные с коренными народами, оказали существенное влияние на развитие международных стандартов по правам человека. Предполагается, что Декларация и в дальнейшем будет оказывать влияние на работу договорных органов.

2.2. РОЛЬ НПУ В РАМКАХ ПРОЦЕДУРЫ ЖАЛОБ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ

При согласии государства с процедурой подачи индивидуальных жалоб, НПУ могут провести информационную кампанию о процедуре и рассмотреть возможность помощи отдельным лицам при подаче жалоб. При наличии соответствующего мандата, НПУ могут подавать иски от имени отдельных лиц. В тех случаях, когда государство не признает компетенцию договорного органа по рассмотрению жалоб, НПУ могут призвать государство предпринять шаги в этом направлении.

НПУ могут распространять решения договорных органов по индивидуальным жалобам, следить за выполнением решений и призывать государства к их осуществлению.

Выводы договорных органов – важный источник юриспруденции с потенциалом применения в работе НПУ, в том числе по продвижению реформы политики и законодательства. Следовательно, мониторинг и регистрация выводов договорных органов, связанных с правами человека коренных народов, и обращение к ним в своих рабочих программах будут полезными составляющими деятельности НПУ.

3. ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА

Договорные органы также готовят замечания общего порядка для уточнения нормативного содержания обязательств по существу и процедуре договора. Эти авторитетные комментарии помогают государствам в толковании и осуществлении договорных обязательств.

Договорные органы обратили особое внимание на вопросы прав человека коренных народов в целом ряде замечаний общего порядка или общих рекомендациях, включая:

Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 23 (1997) в отношении прав коренных народов

Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 31 (2005) о предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования системы уголовного правосудия

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 21 (2009) о праве каждого человека на участие в культурной жизни

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации экономических, социальных и культурных прав

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 17 (2006) о праве каждого на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является

Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 23 (1994) о правах меньшинств

Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 11 (2009) о детях из числа коренных народов и их правах согласно Конвенции.

НПУ могут принимать участие в обсуждении проекта замечания общего порядка. Они также могут рекомендовать договорному органу, при необходимости, рассмотреть конкретный вопрос в контексте замечания общего порядка.

Замечания общего порядка – важный источник авторитетной информации о нормативном содержании договоров по правам человека. НПУ могут воспользоваться ими для разработки рекомендаций государствам относительно наиболее эффективных шагов по выполнению обязательств в области прав человека.

НПУ осуществляют мониторинг и ведут учет замечаний общего порядка по правам человека коренных народов.

Уполномоченный по вопросам социальной справедливости по делам аборигенов и островитян Торрессова пролива **Комиссии по правам человека Австралии** в «Докладе о мерах социальной справедливости 2005»²⁹⁵ призвал правительство Австралии взять обязательство по выходу на равноценные показатели здоровья и продолжительности жизни для коренных и некоренных австралийцев на протяжении жизни одного поколения.

В замечании общего порядка № 14 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам отмечается, что Уполномоченный по вопросам социальной справедливости, действуя на основе подхода, опирающегося на права человека и призывая к достижению равноценных показателей здоровья, обратился к праву на наивысший достижимый уровень здоровья с учетом кризисной ситуации в сфере здравоохранения, с которой столкнулись коренные австралийцы. Доклад побудил правительство Австралии предпринять позитивные шаги, включая подписание Заявления о намерениях выйти на равноценные показатели здоровья к 2030 году²⁹⁶.



4. МЕРЫ РАННЕГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И СРОЧНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

В 1993 году Комитет по ликвидации расовой дискриминации одобрил новые превентивные процедуры, меры раннего предупреждения и срочную процедуру для более эффективного реагирования на нарушения Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации²⁹⁷. Процедуры раннего предупреждения направлены на предотвращение эскалации проблемы с переходом к насилию и принятие незамедлительных мер в ответ на серьезные нарушения Конвенции. Между этими процедурами существуют лишь незначительные различия и на практике они применяются одновременно.

Комитет может обратиться к таким процедурам, если сочтет необходимым срочно рассмотреть серьезные нарушения Конвенции. Учитывая, что Комитет активно пользуется Декларацией как эталонным материалом для толкования обязательств государств по Конвенции применительно к коренным народам, серьезное нарушение Декларации может заставить Комитет обратиться к данной процедуре.

Руководящие принципы, разработанные Комитетом, конкретно указывают, что данная процедура может быть задействована в ответ на «узурпацию традиционных земель коренных народов или насильственное перемещение этих народов со своих земель, в частности, преследующее цель эксплуатации природных ресурсов»²⁹⁸.

В контексте процедуры раннего предупреждения и незамедлительных действий в **Лаосской Народно-Демократической Республике**, Комитет выразил озабоченность утверждениями о продолжении военных действий в отношении народности хмонг. Он настоятельно призвал государство немедленно прекратить все военные действия и отвести войска с территории. При этом, Комитет обратил внимание государства на статью 30 Декларации, указывающую, что земли и территории коренных народов не должны использоваться для военных действий²⁹⁹.



295 Australian Human Rights Commission, *Social Justice Report 2005* (2005), chap. 2.

296 См. дополнительную информацию на www.humanrights.gov.au/social_justice/health/index.html

297 A/48/18, приложение III.

298 A/ 62/18, приложение III, пункт 12 h).

299 См. www2.ohchr.org/english/bodies/cehd/docs/Laos_12.03.1010.pdf

Комитет может принять решение рассмотреть конкретную ситуацию в рамках процедуры раннего предупреждения и незамедлительных действий на основе информации, предоставленной НПУ³⁰⁰.

НПУ следует проинформировать коренные народы о существовании данных процедур.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ: ГЛАВА 12

- НПУ могут представлять альтернативные доклады об осуществлении государством договорных обязательств, включая непосредственно связанные с правами коренных народов.
- НПУ могут призвать государство признать юрисдикцию договорных органов по рассмотрению жалоб и оказать помощь жертвам при подаче жалобы в договорные органы.
- заключительные замечания и рекомендации договорных органов могут представлять для НПУ полезный инструментарий в борьбе за продвижение прав коренных народов.



300 А/62/18, приложение III, пункт 13.

Глава 13: Специальные механизмы по правам коренных народов

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

- Как НПУ могут содействовать работе Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов?
- Как НПУ могут взаимодействовать с Экспертным механизмом по правам коренных народов?
- Как НПУ могут поддержать и внести вклад в работу Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов?



ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПУ

Парижские принципы

Полномочия и функции

3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:
 - d) участвует в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций, а также региональным учреждениям во исполнение своих договорных обязательств и, в случае необходимости, выражает свое мнение по этому вопросу, должным образом соблюдая их независимость;
 - e) сотрудничает с Организацией Объединенных Наций и любыми другими организациями системы Организации Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека;



Резолюция 6/36 Совета по правам человека

Совет по правам человека:

9. постановляет также, что ежегодное заседание Экспертного механизма должно быть открытым для участия, в качестве наблюдателей, ... национальных правозащитных учреждений.

В системе Организации Объединенных Наций имеется три основных механизма, деятельность которых посвящена исключительно отстаиванию прав коренных народов:

- Постоянный форум Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов, вспомогательный орган Экономического и Социального Совета
- Экспертный механизм по правам человека коренных народов, консультативный орган Совета по правам человека в составе пяти членов
- Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов, одна из специальных процедур Совета по правам человека.

1. ПОСТОЯННЫЙ ФОРУМ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

1.1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Постоянный форум был создан в качестве вспомогательного органа Экономического и Социального Совета в 2000 году на основе его резолюции 2000/22 с мандатом по обсуждению вопросов экономического и социального развития, культуры, окружающей среды, образования, здоровья и прав человека. Он также призван:

- представлять экспертные заключения и рекомендации по вопросам, затрагивающим коренные народы, Экономическому и Социальному Совету, а также программам, фондам и учреждениям Организации Объединенных Наций через Экономический и Социальный Совет
- повышать осведомленность и содействовать интеграции и координации деятельности, связанной с коренными народами в рамках системы Организации Объединенных Наций
- готовить и распространять информацию о вопросах, затрагивающих коренные народы³⁰¹.

Постоянный форум принял Декларацию за основу своей правовой деятельности и опирается на положения Декларации при вынесении рекомендаций по шести функциональным направлениям работы, а также при проведении тематических мероприятий³⁰².

В 2010 году девятая сессия Постоянного форума обратилась к теме «Коренные народы: развитие с сохранением культуры и самобытности; статьи 3 и 32 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов»³⁰³.



Постоянный форум проводит ежегодные двухнедельные сессии в штаб-квартире Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Первое заседание состоялось в мае 2002 года.

Постоянный форум состоит из 16 членов, являющихся независимыми экспертами и выступающими в личном качестве. Каждый эксперт получает мандат на 3 года с возможностью переизбрания или переназначения дополнительно на один срок. Восемь членов избираются организациями коренных народов, оставшиеся восемь членов назначаются государствами и избираются Экономическим и Социальным Советом³⁰⁴.

Постоянному форуму помогает в работе секретариат, базирующийся в центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и структурно входящий в отдел социальной политики и развития департамента Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам, который:

- готовит ежегодные сессии Постоянного форума и помогает его членам в работе
- пропагандирует, поддерживает и координирует осуществление в системе Организации Объединенных Наций рекомендаций ежегодных сессий, повышает осведомленность о вопросах коренных народов системы Организации Объединенных Наций, правительств и общества

301 Резолюция 2000/22 Экономического и Социального Совета, пункт 2.

302 E/C.19/2009/14, приложение, пункт 23.

303 E/2010/43-E/C.19/2010/15.

304 Список действующих членов см. на www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/members.html

- служит источником информации и координации при продвижении мероприятий, вытекающих из мандата Постоянного форума и связанных с текущей проблематикой коренных народов³⁰⁵.

1.2. НПУ И ПОСТОЯННЫЙ ФОРУМ

1.2.1 Участие в заседаниях Постоянного форума

Исторически сложилось так, что участие в сессиях Постоянного форума ограничивается правительственными делегациями, организациями коренных народов, НПО, аккредитованными при Экономическом и Социальном Совете и представителями академических кругов. Однако, в 2010 году, в круг участников вошли и НПУ. В качестве наблюдателей³⁰⁶ на сессиях Постоянного форума могут присутствовать:

- учреждения, соответствующие Парижским принципам (НПУ, имеющие «статус А»)
- Международный координационный комитет национальных учреждений по содействию осуществлению и защите прав человека в качестве репрезентативного органа всех НПУ
- региональные координационные комитеты НПУ от имени учреждений-членов, имеющих «статус А»³⁰⁷.

Присутствие на сессиях Постоянного форума позволяет НПУ установить деловые связи с организациями коренных народов своей страны и региона.



Делегат, принадлежащий к коренным народам на открытии двенадцатой сессии Постоянного форума ООН по Вопросам Коренных Народов. Фото ООН / Рик Байорнас.

305 См. дополнительную информацию на www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/secretariat.html

306 Как указано в пункте 1 резолюции 2000/22 Экономического и Социального Совета, все участники являются наблюдателями.

307 См. дополнительную информацию на www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/session_faq.html#3

Сессии - важный источник текущей информации по широкому кругу вопросов, затрагивающих коренные народы, включая заслушивание устных выступлений представителей коренных народов и их организаций. Накопленные в ходе работы Постоянного форума информация и опыт могут стать важным подспорьем в повседневной работе НПУ.

Комиссия по правам человека Австралии оказала поддержку делегации представителей аборигенов и островитян Торресова пролива, участвовавших в работе ПФООН II. Уполномоченный по вопросам социальной справедливости по делам аборигенов и островитян Торресова пролива, входивший в состав делегации, выступил с рядом замечаний и представил доклады по различным пунктам повестки дня.



Комиссия также периодически готовит совместные выступления с организациями коренных народов Австралии и стран Тихого Океана³⁰⁸.

Вклад НПУ в работу Постоянного форума может носить форму устных заявлений по пунктам повестки дня, включая постоянный пункт о Декларации. НПУ могут, самостоятельно или в партнерстве с другими организациями коренных народов, проводить параллельные мероприятия для привлечения внимания к конкретному вопросу³⁰⁹. Наконец, НПУ могут задействовать потенциал устных выступлений на сессии.

1.2.2 Другие мероприятия Постоянного форума

Секретариат Постоянного Форума периодически организует заседания и семинары по целому ряду тем. НПУ могут принять участие в их работе и представить доклады. В сотрудничестве с секретариатом они могут рассмотреть возможность проведения совместного семинара.

В августе 2005 года секретариат Постоянного форума совместно с **Комиссией по правам человека Австралии** провел конференцию по теме «Партнерство коренных народов, правительств и гражданского общества»³¹⁰.



Статья 42 Декларации 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.

Постоянный форум истолковал это как «новый мандат» по содействию применению Декларации в полном объеме и продолжению работы по повышению её эффективности. Он выразил мнение, что указанные положения предоставляют полномочия по ведению диалога

308 Информация предоставлена Комиссией по правам человека Австралии.

309 Руководящие принципы по проведению дополнительных мероприятий см. на www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/session_tenth_side_event_guidelines.doc

310 См. дополнительную информацию на www.humanrights.gov.au/social_justice/conference/engaging_communities/index.html

с государствами в отношении внутригосударственного применения Декларации. Опыт договорных органов следует взять за основу при моделировании подходов к такой работе³¹¹.

НПУ обладают уникальным потенциалом сотрудничества с Постоянным форумом на национальном уровне. Опираясь на пример работы с договорными органами, НПУ могут стать для Постоянного форума надежным источником достоверной и независимой информации.

Одна из функций Постоянного форума связана с координацией и актуализацией вопросов коренных народов в системе ООН. НПУ призваны помочь Постоянному форуму при реализации данной функции, взаимодействуя с органами ООН в пределах своей юрисдикции.

В 2009 году Постоянный форум посетил район Чако в Многонациональном Государстве Боливии и Парагвае для изучения ситуации, касающейся жертв рабства из числа представителей народности гарани. В ходе поездки состоялась встреча Постоянного форума с *Defensor del Pueblo de Bolivia*.

В 2010 году Постоянный форум совместно с *Defensor del Pueblo de la Republica de Colombia* провел обсуждение положения, сложившегося после массовой расправы с коренным народом ава³¹².



1.2.3 Распространение

НПУ следует распространять доклады и рекомендации Постоянного форума и контролировать последующие шаги государств.

2. ЭКСПЕРТНЫЙ МЕХАНИЗМ ПО ПРАВАМ КОРЕННЫХ НАРОДОВ.

2.1 ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Экспертный механизм создан в 2007 году в соответствии с резолюцией 6/36 Совета по правам человека. Он состоит из пяти независимых экспертов, назначаемых Советом по правам человека с должным учетом представленности экспертов коренного происхождения, гендерного баланса и географического охвата. Ежегодные сессии проводятся в Женеве. Первая сессия состоялась 1–3 октября 2008 года.

Экспертный механизм обеспечивает техническое консультирование Совета по правам человека, проводя исследования и изучая материалы по правам человека под руководством Совета. Он также вносит предложения для рассмотрения и утверждения Советом.

Ряд НПУ приняли участие в проводимых Экспертным механизмом исследованиях³¹³.

311 E/C.19/2009/14, приложение, пункты 14-25.

312 Презентация для субрегиональных консультаций, организованных УВКПЧ, *Оперативное применение Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов национальными правозащитными учреждениями*.

313 Доклады НПУ Экспертному механизму см. на www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/ContributionsSession3.aspx

Экспертный механизм завершил свое первое исследование права коренных народов на образование в 2009 году, подготовив консультативные заключения и рекомендации о реализации права коренных народов на образование. Второе исследование коренных народов и их права на участие в принятии решений было завершено в сентябре 2011 года. В сентябре 2012 года Экспертный механизм представил Совету по правам человека следующие исследования и доклады:

- Исследование о роли языков и культуры в содействии осуществлению и защите прав и самобытности коренных народов
- Доклад о коренных народах и их праве на участие в принятии решений с акцентом на добывающие отрасли
- Доклад по вопроснику относительно наилучшей практики применения возможных соответствующих мер и стратегий осуществления для достижения целей Декларации³¹⁴.



2.2. НПУ И ЭКСПЕРТНЫЙ МЕХАНИЗМ

2.2.1 Участие в сессиях Экспертного механизма

Резолюция 6/36 устанавливает, что НПУ могут принимать участие в работе ежегодных сессий Экспертного механизма в качестве наблюдателей. НПУ могут внести свой вклад в работу сессий, выступая по различным пунктам повестки дня.



Женщина, принадлежащая к коренному народу Амазих из Марокко на седьмой сессии Постоянного Форума ООН по Вопросам Коренных Народов. Фото ООН / Пауло Филгейрас.

314 См. дополнительную информацию на www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/ExpertMechanismDocumentation.aspx

Постоянный пункт повестки дня о Декларации дает Экспертному механизму возможность провести на сессии общие прения по осуществлению Декларации. Дискуссия затрагивает полезную практику, способы применения Декларации на международном, региональном и национальном уровнях для содействия осуществлению и защите прав коренных народов. На своей пятой сессии в 2012 году Экспертный механизм организовал первый раунд интерактивного диалога с участием Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов, Постоянного форума и участников сессии.



Ежегодные сессии Экспертного механизма, как и сессии постоянного форума, предоставляют НПУ возможность для совместной работы с организациями коренных народов и обмена информацией о полезной практике. Примеры передовой практики применения Декларации с упором на осуществление и защиту прав коренных народов могут быть использованы в работе НПУ.

Комиссия по правам человека Новой Зеландии предоставила информацию для ряда исследований Экспертного механизма. Например, Комиссия внесла вклад в исследование «По вопросу об извлеченных уроках и о задачах на пути осуществления права коренных народов на образование». Материал посвящен мерам по полному осуществлению права коренных народов на образование, пробелам действующего законодательства, политическим рамкам и ключевым устойчивым вызовам³¹⁵. Комиссия также участвовала в исследовании Экспертным механизмом «роли языков и культуры в содействии осуществлению и защите прав и самобытности коренных народов».



2.2.2 Распространение

НПУ могут распространять исследования и консультативные заключения Экспертного механизма и отслеживать выполнение вынесенных им рекомендаций.

3. СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАДЧИК ПО ВОПРОСУ О ПРАВАХ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

3.1 ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

В 2001 году Комиссия по правам человека учредила мандат Специального докладчика по положению в области прав человека и основных свобод коренных народов. Данный мандат, сегодня известный под названием *Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов*, подотчетен Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее³¹⁶. Он осуществляется в сотрудничестве с Экспертным механизмом и Постоянным форумом.

315 Информация предоставлена Комиссией Новой Зеландии по правам человека.

316 30 сентября 2010 Совет по правам человека принял резолюцию 15/14, в частности для изменения названия мандата на «Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов».

МАНДАТ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА ПО ВОПРОСУ О ПРАВАХ КОРЕННЫХ НАРОДОВ³¹⁷

Совет по правам человека предлагает Специальному докладчику:

- a) 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;
- b) 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;
- c) готовить рекомендации и предложения по соответствующим мерам и деятельности в целях предупреждения нарушений прав коренных народов;
- d) 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;
- e) работать в тесном сотрудничестве с Постоянным форумом по вопросам коренных народов и участвовать в его ежегодной сессии;
- f) 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;
- g) популяризировать Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и, когда это необходимо, международные договоры, имеющие отношение к продвижению прав коренных народов;
- h) уделять особое внимание правам человека и основным свободам женщин и детей из числа коренных народов и учитывать гендерную перспективу при выполнении его/ее мандата;
- i) рассматривать соответствующие рекомендации всемирных конференций, саммитов и других совещаний Организации Объединенных 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.



317 Резолюция 15/14 Совета по правам человека.



Фото ООН / Пауло Филгейрас.

Важно отметить, что Специальному докладчику поручено содействовать осуществлению Декларации и других международных документов. Специальный докладчик также имеет мандат на сотрудничество с НПУ.

Для выполнения данного мандата Специальный докладчик:

- содействует внедрению передовой практики, включая новое законодательство, правительственные программы и конструктивные договоренности между коренными народами и государством, в целях соблюдения международных стандартов, касающихся прав коренных народов
- представляет доклады о положении с правами человека коренных народов в отдельных странах (учитывая, что Специальный докладчик может посетить страну только по официальному приглашению государства)
- рассматривает отдельные ситуации, связанные с утверждениями о нарушении прав человека коренных народов на основе контактов с государством и другими сторонами
- проводит или вносит вклад в тематические исследования особой важности, касающиеся защиты и содействия осуществлению прав коренных народов³¹⁸.

Нынешний Специальный докладчик в своем первом докладе Совету по правам человека провел анализ Декларации и действий, которые должны предпринимать заинтересованные стороны, в том числе государства, система Организации Объединенных Наций, коренные народы и гражданское общество. В данном докладе Специальный докладчик указал, что будет использовать Декларацию в качестве нормативной основы для руководства³¹⁹.

318 См. дополнительную информацию на www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/index.htm.

319 A/HRC/9/9.

После посещения **Республики Конго** Специальный докладчик отметил, что создание Национальной комиссии по правам человека стало крупной инициативой по продвижению прав коренных народов:

Национальная комиссия по правам человека - относительно новый орган, созданный в 2003 году после принятия новой Конституции - является независимым автономным государственным учреждением. Исходя из общих задач, Комиссия призвана содействовать осуществлению и консолидации правового государства в Конго; вносить вклад в обеспечение широкого согласия и понимания прав человека; принимать участие в разработке концепции просветительской кампании по содействию защите уязвимых народов, включая коренные народы, и её реализации; содействовать и помогать подписанию и ратификации международных правозащитных документов правительством Республики Конго; укреплять отношения с органами Организации Объединенных Наций и иностранными дипломатами³²⁰.



3.2. ВКЛАД НПУ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА

НПУ являются основными партнерами Специального докладчика. Они предоставляют Специальному докладчику заслуживающую внимания независимую информацию, помогают при подготовке поездок в страны, ведут мониторинг осуществления рекомендаций и осуществляют последующие меры после посещения страны. НПУ могут рекомендовать государству пригласить Специального докладчика для изучения положения в стране в области прав человека коренных народов. При подготовке визита НПУ следует направить Специальному докладчику доклад со всей необходимой информацией. Кроме того, НПУ могли бы определить и предложить Специальному докладчику перечень мест, которые следует посетить, вместе со списком лиц и организаций для проведения консультаций. При посещении страны, Специальный докладчик, как правило, проводит встречи с представителями НПУ. Такие встречи позволяют НПУ поделиться последней информацией о внутригосударственном положении в области прав человека коренных народов. (См. главу 11, посвященную вкладу НПУ в работу специальных процедур).

В июле 2009 года Специальный докладчик посетил Перу для изучения ситуации в связи с яростными столкновениями между полицией и протестующими коренными жителями района Багуа, приведшими к большому числу жертв и пострадавших. В ходе посещения Специальный докладчик встретился с **Defensoría del Pueblo de Peru** и в своем докладе по итогам поездки привел информацию о расследовании, проведенном организацией сразу же после столкновений, с указанием числа лиц, бесследно пропавших после инцидента.



320 A/HRC/18/35/Add.5, пункт 53.

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ: ГЛАВА 13

- НПУ могут внести вклад в работу Постоянного форума и Экспертного механизма, участвуя в подготовке докладов и заседаниях этих механизмов.
- НПУ могут обратиться к правительству с призывом пригласить Специального докладчика по правам коренных народов посетить страну.
- НПУ могут оказать разнообразную поддержку деятельности Специального докладчика, включая предоставление информации о положении в области прав человека коренных народов, содействие на этапе подготовки поездки и при посещении страны, наблюдение за выполнением последующих мер по рекомендациям Специального докладчика.



Краткое содержание

ГЛАВА 1: ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ДЕКЛАРАЦИИ

- Коренные народы имеют уникальные и своеобразные культуры, языки, правовые системы и историю. Большинство из них поддерживают тесные связи с окружающей природой, традиционными землями и территориями. Их также зачастую объединяет общее прошлое, отмеченное перемещениями с традиционных земель и территорий, угнетением, уничтожением культуры, дискриминацией и широко распространенными нарушениями их прав человека.
- После десятилетий минимального внимания со стороны международного сообщества, а иногда и его полного отсутствия, коренные народы оказались в поле зрения общества и заставили услышать свой голос на международных форумах.
- Исследование Мартинеса Кобо помогло заложить основы современной международной системы прав коренных народов.
- Декларация является наиболее полным документом, посвященным правам коренных народов.
- Система ООН не выработала четкого определения «коренных народов», поскольку оно может оказаться неприменимым в определенных ситуациях и иметь либо слишком узкие, либо слишком широкие рамки.
- Самоидентификация – ключевой критерий для определения группы людей или отдельного лица как представителей коренных народов.

ГЛАВА 2: СОДЕРЖАНИЕ ДЕКЛАРАЦИИ: РАВЕНСТВО И НЕДИСКРИМИНАЦИЯ; КУЛЬТУРНАЯ ЦЕЛОСТНОСТЬ; КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПРАВА

- Ликвидация формальной дискриминации предполагает устранение в Конституции государства, законодательстве и /или политике положений, дискриминирующих коренные народы.
- Ликвидация дискриминации de facto предполагает осуществление со стороны государства законодательных и политических мер, а также специальных шагов, обеспечивающих подлинное равенство коренных народов при осуществлении своих прав.
- Экспертный механизм одобрил национальные программы, конкретно нацеленные - помимо устранения различий между коренными и некоренными народами - на обеспечение равенства коренных мужчин и женщин.
- Декларация не предлагает конкретного определения «культуры». Экспертный механизм отмечает, что разрабатывать определение культуры нецелесообразно, более того, контрпродуктивно. К коренным культурам следует применять широкий подход.
- Коренные народы зачастую прибегают к общинной организации общества, поэтому признание коллективных прав имеет для коренных народов основополагающее значение.

ГЛАВА 3: СОДЕРЖАНИЕ ДЕКЛАРАЦИИ: САМООПРЕДЕЛЕНИЕ; АВТОНОМИЯ; УЧАСТИЕ, КОНСУЛЬТАЦИИ И СОГЛАСИЕ

- Право на самоопределение является коллективным правом всех членов коренной общины или народа как группы людей, которое должно осуществляться в соответствии с принципами справедливости, демократии, уважения прав человека, равенства, недискриминации, надлежащего управления и доброй воли.
- Автономные политические, экономические и социальные структуры коренных народов выступают в поддержку эффективного осуществления права на самоопределение коренных народов.
- Коренные народы имеют право на участие в принятии решений по вопросам, могущим затрагивать их права, через самостоятельно избранных представителей, в соответствии со своими собственными процедурами, а также сохранять и развивать свои собственные коренные директивные учреждения.
- Декларация призывает государства проводить консультации и сотрудничать в духе доброй воли с коренными народами через их представительские учреждения в целях получения свободного, предварительного и осознанного согласия перед принятием и осуществлением законодательных или административных мер, которые могут затрагивать их интересы.
- Консультации и участие – ключевые компоненты процесса консенсуса.

ГЛАВА 4: СОДЕРЖАНИЕ ДЕКЛАРАЦИИ: ЗЕМЛИ, ТЕРРИТОРИИ И РЕСУРСЫ; РАЗВИТИЕ С СОХРАНЕНИЕМ САМОБЫТНОСТИ; СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ И КОМПЕНСАЦИЯ

- Состав земель, территории и ресурсов отдельного коренного народа определяется особыми обстоятельствами, сложившимися для данной общности людей.
- Основными препятствиями на пути полного и свободного осуществления прав коренных народов на земли, территории и ресурсы являются неспособность государства признать факт их освоения, заселенности и права собственности, а также отсутствие готовности определить правовой статус, юридический потенциал и другие законные права в связи с собственностью коренных народов на землю.
- Государства обязаны предоставить эффективные механизмы возмещения при отсутствии обращения за свободным, предварительным и осознанным согласием.

ГЛАВА 5: ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДЕКЛАРАЦИИ

- Декларация принята на основе резолюции Генеральной Ассамблеи. Резолюции, *per se*, не создают для государств юридически связующих обязательств.
- Декларация не создает новые права для коренных народов. Она подробно останавливается на существующих в области прав человека стандартах и конкретизирует их применение к коренным народам.
- Формулировки декларации предполагают обязательства и ответственность государств.
- Договорные органы используют Декларацию в своей работе, в том числе для вынесения рекомендаций государствам.
- Парижские принципы определяют широкие нормативные рамки, действуя в которых НПУ могут реализовывать конкретные программы по защите, содействию продвижению и осуществлению прав человека коренных народов.

ГЛАВА 6: ДОСТУПНОСТЬ НПУ ДЛЯ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

- Для эффективной защиты, содействия продвижению и реализации прав человека НПУ должны обеспечить свою доступность для коренных народов.
- НПУ необходимо информировать коренные народы о своем существовании и предназначении. Эта цель достигается путем проведения адресных разъяснительных кампаний.
- НПУ следует учитывать, что коренные народы могут не проявлять желания к взаимодействию.
- НПУ принимают меры для установления связи с коренными народами отдаленных районов.
- Сотрудничество и партнерство с организациями коренных народов укрепляет узы взаимодействия с коренными народами.
- НПУ следует пополнять свой кадровый состав представителями коренных народов. При наборе коренных членов персонала важно заручиться сотрудничеством с коренными народами и их организациями.
- Программы, ориентированные на коренное население, позволят расширить представленность коренного персонала в НПУ. Сотрудники данных подразделений должны соответствовать дополнительным критериям отбора, обеспечивающим необходимые знания и опыт для правильного выстраивания требующей особого внимания работы с коренными народами.
- При работе с коренными народами НПУ опираются на подход, основанный на правах человека.

ГЛАВА 7: ИНФОРМАЦИОННО-РАЗЪЯСНИТЕЛЬНАЯ РАБОТА И ПРОСВЕЩЕНИЕ

- Ключевая функция НПУ заключается в содействии осведомленности о правах человека и уважению прав человека.
- Повышение осведомленности о правах человека коренных народов имеет фундаментальное значение для и защиты, содействия осуществлению и реализации этих прав.
- НПУ могут подготовить и провести целый ряд просветительских и учебно-тренировочных мероприятий по Декларации и правам человека. Сюда входит формальная и неформальная подготовка по правам человека, работа с прессой и использование сетей социального общения для повышения уровня информированности и понимания вопросов прав человека, затрагивающих коренные народы.

ГЛАВА 8: СОДЕЙСТВИЕ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОМУ СОБЛЮДЕНИЮ ДЕКЛАРАЦИИ

- В соответствии со своим мандатом, НПУ оказывают консультативную помощь и предлагают рекомендации правительствам и другим заинтересованным сторонам.
- Мандат НПУ предоставляет им возможность содействовать изменению законодательства, политики и практики государств, нарушающих или ограничивающих права коренных народов.
- НПУ следует как можно шире применять Декларацию в качестве единого эталонного стандарта в работе по продвижению прав коренных народов.

ГЛАВА 9: РАССЛЕДОВАНИЯ И ЖАЛОБЫ

- В пределах своего мандата, НПУ могут рассматривать индивидуальные и коллективные жалобы о нарушениях прав человека коренных народов и выносить рекомендации о возмещении и мерах правовой защиты соответствующим административным органам.
- Некоторые НПУ имеют мандат, позволяющий направлять жалобы в соответствующие административные структуры, включая правительственные учреждения, парламенты, органы суда и прокуратуры, а также полномочия обращаться от имени заявителей с ходатайствами о возмещении и правовой защите.

ГЛАВА 10: ОФИЦИАЛЬНЫЕ РАССЛЕДОВАНИЯ

- Проведение официального расследования в контексте прав человека коренных народов позволяет НПУ одновременно осуществить несколько функций. Это весьма эффективный механизм для реформы политики и законодательства. Однако, официальное расследование сопряжено с вызовами, требующими всесторонней оценки перед принятием решения о его проведении.
- Официальное расследование в области прав человека коренных народов состоит из ряда этапов, включая определение сферы охвата расследования, исследование и анализ, сбор жалоб, общественные слушания, беседы с коренным населением, составление доклада и последующие шаги после его обнародования.

ГЛАВА 11: СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

- Универсальный периодический обзор дает НПУ возможность обратиться к правительству с призывом уважать и защищать права коренных народов, содействовать их продвижению и осуществлению.
- НПУ могут взаимодействовать с соответствующими специальными процедурами, предоставляя информацию о нарушениях прав человека коренных народов, участвуя в организации поездок в страну и внося свой вклад в проводимые исследования.
- Процедура подачи жалоб Совета по правам человека позволяет НПУ рассмотреть возможность подачи жалобы от имени коренных народов.

ГЛАВА 12: ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ

- НПУ могут представить альтернативные доклады об осуществлении государством договорных обязательств, включая конкретные обязательства по правам человека коренных народов.
- НПУ могут просить государство признать юрисдикцию договорных органов по жалобам и помочь пострадавшим подать жалобу в договорные органы.
- Заключительные замечания и рекомендации договорных органов могут быть полезным инструментом для НПУ в деле продвижения прав коренных народов.

ГЛАВА 13: СПЕЦИАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПО ПРАВАМ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

- НПУ могут внести вклад в работу Постоянного форума и Экспертного механизма, участвуя в подготовке докладов и работе заседаний этих механизмов.
- НПУ могут призвать правительство пригласить Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов совершить поездку в страну.
- Арсенал средств поддержки НПУ деятельности Специального докладчика может включать предоставление информации о положении в области прав человека коренных народов, содействие в организации и проведении поездки в страну и последующих шагов по рекомендациям Специального докладчика.



ASIA PACIFIC FORUM
ADVANCING HUMAN RIGHTS IN OUR REGION

Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions

GPO Box 5218
Sydney NSW 1042
Australia

Email: apf@asiapacificforum.net
Web: www.asiapacificforum.net



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

Indigenous Peoples and Minorities Section
Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10
Switzerland

Email: registry@ohchr.org
Web: www.ohchr.org