



Экономический
и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1989/22
8 February 1989

RUSSIAN
Original: ENGLISH/FRENCH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Сорок пятая сессия
30 января - 10 марта 1989 года
Пункт 21 предварительной повестки дня

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Доклад о семинаре Организации Объединенных Наций по воздействию
расизма и расовой дискриминации на социальные и экономические
отношения между коренными народами и государствами
Женева, Швейцария, 16-20 января 1989 года

Глава	СОДЕРЖАНИЕ	Пункты	Стр.
I. Введение		1 - 13	1-3
А. Организация семинара		1 - 2	1
В. Участники		3 - 8	1
С. Повестка дня		9	2
D. Документация		10 - 11	3
E. Должностные лица семинара и секретариата		12 - 13	3
II. Программа семинара		14 - 39	4-7
А. Открытие и закрытие заседаний		14 - 15	4
В. Общая дискуссия		16 - 39	4-7
III. Выводы		40	8-9
IV. Рекомендации		41	10-12
V. Утверждение доклада		42	12

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

- Приложение I: Перечень участников и наблюдателей
- Приложение II: Вступительное заявление г-на Яна Мартенсона
- Приложение III: Основные доклады
- А. Осуществление социальных прав коренного населения:
 подготовлен профессором Вититом Мунтарборном
- В. Участие коренного населения в национальной экономической
 жизни: подготовлен профессором Дугласом Сандерсом
- С. Эффективная защита и комплексное развитие
 социально-экономических отношений между коренными народами
 и государствами: подготовлен профессором Родольфо
 Ставенхагеном
- Приложение IV: Заявление г-жи Эрики-Ирен Даес, Председателя Рабочей
 группы по коренному населению

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Организация семинара

1. По рекомендациям Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств и Комиссии по правам человека Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря в своей резолюции 1988/35 от 27 мая 1988 года, озаглавленной "Исследование проблемы дискриминации в отношении коренного населения", организовать в 1988 году в рамках программы консультативных услуг в области прав человека семинар по воздействию расизма и расовой дискриминации на социальные и экономические отношения между коренными народами и государствами.

2. Во исполнение вышеупомянутой резолюции семинар был проведен во Дворце Наций, Женева, Швейцария, с 16 по 20 января 1989 года. В ходе семинара состоялось 9 заседаний.

B. Участники

3. Приглашения направить экспертов для участия в семинаре были разосланы 15 правительствам и 10 организациям коренного населения на основе географического распределения, участия во встречах Организации Объединенных Наций по вопросам прав человека в прошлом, заинтересованности в данном вопросе и соответствующего опыта для обмена им в ходе обсуждений. Участники из следующих стран и неправительственных организаций присутствовали на семинаре в своем личном качестве: Австралия, Бразилия, Германская Демократическая Республика, Гана, Индия, Норвегия, Филиппины, Сенегал, Тунис, Югославия, Совет четырех направлений, Большой совет индейцев кри (провинция Квебек), Индейский совет Южной Америки, Индейский центр по правовым средствам защиты, Всемирная ассоциация коренного населения, Приполярная конференция эскимосов, Национальная юридическая служба аборигенов и жителей островов, Национальный совет индейской молодежи и Всемирный совет коренных народностей (перечень участников содержится в приложении I).

4. В работе семинара также приняли участие следующие ученые, которые были приглашены для подготовки основных докладов:

профессор Витит Мунтарбхорн, факультет права Чулалонгкорнского университета, Бангкок, Таиланд;

профессор Дуглас Сандерс, факультет права Университета Британской Колумбии, Ванкувер, Канада;

профессор Родольфо Ставенхаген, научный сотрудник Мексиканского колледжа.

5. Г-жа Эрика-Ирен А. Даес, Председатель Рабочей группы по коренному населению Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, была приглашена Центром по правам человека для участия в семинаре (текст ее вступительного заявления содержится в приложении IV).

6. Присутствовали также наблюдатели от следующих государств: Австралия, Китай и Союз Советских Социалистических Республик.

7. Кроме того, наблюдателями были представлены следующие органы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций: Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев; Департамент по специальным политическим вопросам, региональному сотрудничеству, деколонизации и опеке; Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития и Международная организация труда.

8. В семинаре приняли участие наблюдатели от следующих неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете: (категория II): Международное объединение последователей бежаизма, Совет четырех направлений, Всемирная ассоциация коренного населения, Международная организация за ликвидацию всех форм расовой дискриминации, Приполярная конференция эскимосов, Национальная юридическая служба аборигенов и жителей островов, Международная лига женщин за мир и свободу, Всемирный совет коренных народностей; (список): Большой совет индейцев кри (провинция Квебек), Индейский совет Южной Америки, Международная лига за права и освобождение народов. Кроме того, в семинаре приняли участие Организация женщин-аборигенов, Движение индейцев "Тулак катар-МИТКА-1-МИЛ-вифала" и организация "Хауденосауни".

C. Повестка дня

9. Семинар утвердил следующую повестку дня:

1. Выборы председателя и докладчика

2. Утверждение повестки дня

3. Организация работы

4. Сообщения экспертов и наблюдателей:

a) Осуществление социальных прав коренного населения:

Представление основного доклада
профессором Вититом Мунтарбхорном

b) Участие коренного населения в национально-экономической жизни и роль традиционных экономических укладов коренного населения:

Представление основного доклада
профессором Дугласом Сандерсом

c) Эффективная защита и комплексное развитие социально-экономических секторов в общинах коренного населения путем нормоустановительной деятельности на международном уровне:

Представление основного доклада
профессором Родольфо Ставенхагеном

5. Дискуссия участников

a) Расизм и расовая дискриминация и их воздействие, выражающееся в создании препятствий применению международных норм и проведению нормоустановительной деятельности в целях экономического и социального развития коренного населения

- b) Международные нормы и нормоустановительная деятельность, касающиеся экономических и социальных прав коренного населения

6. Выводы/рекомендации.

D. Документация

10. По просьбе Центра по правам человека для семинара были подготовлены следующие основные доклады (тексты докладов содержатся в приложении III):

HR/GENEVA/1989/SEM.1/BP.1 - "Участие коренного населения в национальной экономической жизни и роль традиционных экономических укладов коренного населения", подготовленный профессором Дугласом Сандерсом (пункт 4 b) повестки дня);

HR/GENEVA/1989/SEM.1/BP.2 - "Осуществление социальных прав коренного населения", подготовленный профессором Вититом Мунтарбхорном (пункт 4 a) повестки дня);

HR/GENEVA/1989/SEM.1/BP.3 - "Эффективная защита и комплексное развитие социально-экономических секторов в общинах коренного населения путем нормоустановительной деятельности на международном уровне", представленный профессором Родольфо Ставенхагенем (пункт 4 c) повестки дня).

11. В ходе сессии были представлены следующие рабочие документы:

HR/GENEVA/1989/SEM.1/WP.1 - г-ном Расселом Л. Баршем, Совет четырех направлений;

HR/GENEVA/1989/SEM.1/WP.2 - г-ном Расселом Л. Баршем, и

HR/GENEVA/1989/SEM.1/WP.3 - г-ном Тедом Мозесом.

E. Должностные лица семинара и секретариата

12. На первом заседании 16 января 1989 года путем аккламации были избраны следующие должностные лица семинара:

Председатель: г-н Ндари Туре (Сенегал); и

Докладчик: г-н Тед Мозес (Большой совет индейцев кри (провинция Квебек))

13. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций был представлен г-ном Яном Мартенсоном, заместителем Генерального секретаря по правам человека и Генеральным директором Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве, г-ном М. Везелем, начальником Отдела консультативного обслуживания, г-ном Томом Маккарти, начальником Отдела исследований, изучения и предупреждения дискриминации, и г-ном Хорстом Кейлау, начальником Группы по предупреждению дискриминации. Функции секретаря семинара выполнял г-н Йо Кубота. Секретариат также обслуживали г-н Гудмундру Альфредсон, сотрудник по правам человека, и г-жа Джузеппина д'Агостиньо-Чабби, г-жа Сандра Белькур и г-жа Алин Массар, сотрудники Центра по правам человека.

II. ПРОГРАММА СЕМИНАРА

A. Открытие и закрытие заседаний

14. Семинар был открыт г-ном Яном Мартенсоном, который сделал вступительное заявление (текст заявления прилагается в качестве приложения II).

15. На своем 8-м и 9-м заседаниях 20 января 1989 года Семинар рассмотрел выводы и рекомендации для их принятия.

B. Общая дискуссия

16. В своих выводах Семинар основывался на дискуссии по следующим основным вопросам.

17. Во-первых, был затронут вопрос о терминологии, в частности, о терминах "коренной", "коренное население", "коренные народы" и "социальные права". До сих пор на международном уровне отсутствует согласие по вопросу о наиболее удачном определении этих терминов. Однако в настоящее время существует тенденция шире использовать термин "коренные народы", чем "коренное население" особенно с учетом того, что он подкрепляет право на самоопределение.

18. Далее обсуждался вопрос о разделении коренных групп на категории. Эти категории не являются всеобъемлющими и могут включать в себя, например, население, проживающее на материке, в анклавах, в сельских общинах, в городских районах, на самоуправляющихся территориях, на подопечных территориях или на бывших подопечных территориях.

19. Ключом к пониманию проблемы прав коренных народов является временной фактор. Было отмечено, что права коренных народов возникают в связи с их конкретной территорией и не вступают в противоречие с правами других народов или населения в других частях территории государства. В отношении противоречивых доводов, касающихся некоторых видов традиционной практики, было отмечено, что современные международные нормы в области прав человека применяются как к государствам, так и к коренным народам.

20. Противоречие между "коллективистским" подходом к правам коренных народов и "индивидуалистским" подходом было упомянуто многими участниками. При этом не следует забывать о той мысли, что коллективный характер прав коренных народов дополняет признание отдельных прав в международной нормоустановительной деятельности: коллективные права существуют параллельно правам индивидуальным, и одно подкрепляет другое.

21. Понятие прав коренных народов дополняется призывом к установлению обязательств государств в отношении коренных народов. Это подразумевает подотчетность, компенсацию за имевшие место в прошлом нарушения прав, предупреждение будущих нарушений и соответствующие средства возмещения. Оно также рассматривается как противовес доводу в пользу национальной безопасности, на который в современном обществе слишком часто ссылаются.

22. Также широко обсуждался вопрос о подъеме "народов" как субъектов международного права. Права и обязанности присущи "народам" независимо от того, достигли они государственности или нет. Борьба за эти права ведется на международном уровне, и они подкрепляют мнение о том, что "народы" следует рассматривать как обладающие суверенитетом, даже если они не являются государствами.

23. Хотя нормы права являются существенным компонентом в деле реализации прав коренных народов, государственная политика тесно связана с благосостоянием и развитием коренных народов. Зачастую государства не проявляют готовности осуществлять плюралистическую политику, которая позволила бы коренным народам сохранять свою самобытность. Лежащие в основе этой политики интеграция или ассимиляция могут приводить к уничтожению этнических групп. Отсюда необходимость в признании различий между отдельными группами, автономии для защиты существования таких групп и полного и информированного согласия каждой группы, с тем чтобы государственная политика не лишала их средств к существованию.

24. Расовая дискриминация в отношении коренных народов является результатом длительного исторического процесса завоеваний, проникновения и вытеснения, который сопровождался теориями превосходства и распространением представлений о коренных народах как о "примитивных" и "неполноценных". Эта дискриминация носит двойной характер: с одной стороны, постепенное разрушение физических и духовных условий для сохранения их образа жизни и, с другой стороны, взгляды и поведение, основанные на исключительности или негативной сегрегации, когда коренные народы стремятся принимать участие в жизни господствующей части общества.

25. Проявления расизма в меньшей степени коренятся в традиционных представлениях о превосходстве "расы" в биологическом смысле, чем в понятиях господства "высшей" культуры над "примитивной".

26. Распад социального, экономического и культурного укладов коренных народов зачастую вызывается государственной политикой, которая наносит ущерб правам коренных народов. Это усугубляется политикой развития, которая проводится сверху и при которой не учитываются реальные проблемы коренных народов. Без их полного участия в планировании, осуществлении, разделении выгод и оценке политики и проектов в области развития на основе согласия соответствующих коренных народов не может быть подлинного развития прав таких народов.

27. В своей основе социальные права, которые необходимо развивать, должны охватывать такие области, как социальное развитие, услуги в области социального попечения, социальное обеспечение, достаточный жизненный уровень и защита традиционных средств существования. Эти права должны включать в себя занятость, образование, основные потребности (такие, как жилье, питание и медицинское обслуживание), доступ к средствам правовой защиты, религию, язык, информацию, землю и другие ресурсы. Все это вместе взятое подразумевает осуществление права на самоопределение, которое играет ключевую роль в сохранении существования коренных народов.

28. Эти элементы предусматривают наличие большей политической воли со стороны государств, а также межправительственных политических и финансовых учреждений, которые оказывают воздействие на средства существования коренных народов, в целях содействия осуществлению их прав и развитию. Они подчеркивают необходимость выявления и искоренения случаев расизма и дискриминации как де-юре, так и де-факто.

29. Осуществлению этих прав зачастую препятствуют некоторые понятия, которые увековечивают колониализм. Эти понятия включают в себя, например, доводы в пользу приобретения территории на основе открытия, завоевания, принципа terra nullius и опеки, подкрепляемые ролью религиозных миссий. Им необходимо давать отпор и обеспечивать необходимую компенсацию.

30. Существует также опасность эксплуатации коренных народов, которая вызвана нынешней экономической системой некоторых государств. Это ставит под угрозу традиционные экономические уклады, существовавшие до появления более современных форм экономического развития. Противоречия между интересами коренных народов и частными предпринимателями, с одной стороны, и между средствами существования коренных народов и государственной политикой или проектами, с другой стороны, не следует недооценивать.

31. Хотя осуществление прав коренных народов не подразумевает, что они не должны приспосабливаться к более современным условиям, до сих пор отсутствуют гарантии, призванные защищать образ жизни коренных народов, что приводит к их вытеснению во многих регионах. Это указывает на то, что элемент выбора и участия со стороны коренных народов является предварительным условием процесса адаптации. Это связано с их способностью и правом выбирать соответствующую технологию для обеспечения их развития.

32. Вопрос о земле лежит в основе прав коренных народов. Он обладает духовными и социальными аспектами, которые выходят далеко за рамки материальных представлений о земле как об источнике производительной силы. Проблема, связанная с игнорированием потребности в полном и информированном согласии коренных народов в отношении использования земли, существует во многих обществах; отсюда вытекает необходимость более полной защиты участия коренного населения и уважения решений коренных народов в отношении земли и других связанных с ней ресурсов.

33. Необходимо в должной мере учитывать опасность того, что государства могут использовать некоторые государственные службы для уничтожения культуры коренных народов. Это включает в себя, например, ограничительную политику в области народонаселения, а также использование официального или "национального" языка в качестве колонизирующей силы по отношению к культуре коренных народов. Призыв к многоязычию является важным компонентом в деле защиты культуры коренных народов.

34. К числу национальных мер, требующих незамедлительного внимания, относится оценка договорных отношений между коренными народами и государством. Там, где такие договоры существуют, они должны быть тщательно изучены для оценки их эффективности и содействия установлению равноправных отношений между разными народами. Там, где они отсутствуют, они должны разрабатываться лишь как средство обеспечения защиты прав коренных народов.

35. В отношении существующего законодательства, касающегося прав коренных народов на национальном уровне, необходимо провести оценку его воздействия на коренные народы с точки зрения справедливости и полного участия в выборе пути развития, включая политику в области народонаселения.

36. Необходимо изучать конституционные принципы, правовые и другие традиционные механизмы с целью усиления защиты прав коренных народов. Этому процессу могут содействовать национальные должностные лица, разбирающие жалобы населения (омбудсмены), и традиционные институты коренных народов по поддержанию мира.

37. На международном уровне нормоустановительная деятельность, примером которой может служить нынешний проект всеобщей декларации прав коренного населения, имеет основополагающее значение, и ее необходимо развивать. Она должна быть подкреплена более эффективным механизмом контроля, таким, как

должность международного омбудсмана и/или специального докладчика; и/или путем более широкого использования существующих механизмов (таких, как Комиссия по правам человека) и национальных омбудсменов и институтов по поддержке мира.

38. Необходимо также пересмотр тех документов, которые существуют на международном уровне и отражают сложившиеся ранее представления о единообразии и ассимиляции. В этой связи была отмечена деятельность Международной организации труда по пересмотру Конвенции № 107.

39. В контексте развития необходима более эффективная координация между различными учреждениями - причем необязательно теми, которые занимаются деятельностью, связанной с правами человека, - в целях укрепления прав коренных народов. При этом в стратегиях развития на всех уровнях права коренных народов должны рассматриваться как средство и как цель.

III. ВЫВОДЫ

40. Семинар пришел к выводам о том, что:

a) коренные народы были и остаются жертвами расизма и расовой дискриминации и произвольного навязывания администрации и режимов, которые неизбежно лишают их прав человека и основных свобод;

b) концепции "terra nullius", "завоевания" и "открытия" как средств приобретения территории неприемлемы, не имеют правовой основы и полностью лишены каких-либо доводов или обоснований в поддержку любой претензии на юрисдикцию или обладание землями коренных народов и владениями их предков, и проявления таких концепций должны быть исключены из современных правовых систем;

c) колониальное законодательство и концепции используются для оправдания введения "опеки" и других унижительных, основывающихся на расовых предрассудках систем, которые препятствуют осуществлению коренными народами своих прав человека и основных свобод и приводят к их обнищанию, лишению прав, упадку, деморализации и исчезновению;

d) эффективная защита индивидуальных прав человека и основных свобод коренных народов не может осуществляться без признания их коллективных прав;

e) принцип самоопределения, изложенный в Уставе Организации Объединенных Наций и в статье 1 Международного пакта о гражданских и политических правах, и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах имеет важное значение для осуществления всех прав человека коренных народов. Самоопределение включает в себя, среди прочего, право и полномочия коренных народов вести на равной основе переговоры с государствами относительно норм и механизмов, определяющих взаимоотношения между ними;

f) расовые предрассудки, несправедливость и экономические, социальные и политические решения привели к уничтожению и вытеснению коренных народов и их экономического уклада;

g) договоры и соглашения между коренными народами и государствами и договоры между государствами, которые затрагивают коренные народы, должны находиться под международным контролем для обеспечения их выполнения;

h) расизм и расовая дискриминация в отношении коренных народов практикуются в виде отказа от экономических, культурных и социальных ценностей коренных народов и использования так называемых "современных" экономических и социальных доводов для оправдания развития, захвата земель, эксплуатации труда и других методов, которые уничтожают экономический и общественный уклад коренных народов;

i) проблемы, связанные с правами коренных народов, недостаточно широко известны или понимаются ввиду отсутствия у общественности необходимой информации об этих правах. Этот недостаток сам по себе может приводить к расизму и расовой дискриминации;

ж) самобытность и выживание культуры коренных народов находятся под угрозой в результате ослабления роли и подавления коренных языков, духовных и религиозных традиций;

к) коренные народы не являются расовыми, этническими, религиозными и языковыми меньшинствами;

л) в некоторых государствах коренные народы составляют большинство населения, а в некоторых государствах они составляют большинство на своей собственной территории;

м) контроль коренных народов над своими собственными делами и судьбой является необходимым условием ликвидации последствий расизма и расовой дискриминации для экономических и социальных отношений между государствами и коренными народами;

н) уважение государствами коллективных прав коренных народов могло бы существенным образом содействовать избеганию конфликтов, облегчению сложных социальных и экономических условий, в которых живут коренные народы, и достижению коренными народами самообеспечения.

IV. РЕКОМЕНДАЦИИ

41. Семинар:

a) рекомендует государствам осуществлять принцип, согласно которому их отношения с коренными народами должны основываться на свободном и информированном согласии и сотрудничестве, а не на простых консультациях и участии, и что это условие должно соблюдаться как право;

b) рекомендует признать коренные народы в качестве надлежащих субъектов международного права;

c) подтверждает необходимость признания коллективных прав коренных народов;

d) призывает международное сообщество, в частности государства, открыто признать права коренных народов и всеобъемлющим образом применять существующие международные документы в области прав человека в целях содействия осуществлению и защиты прав коренных народов; и рекомендует создать необходимые и практические механизмы для обеспечения их соблюдения; призывает те государства, которые еще не присоединились к соответствующим международным документам в области прав человека, включая оба международных пакта и Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, сделать это и осуществлять их соответствующим образом;

e) поддерживает решение Рабочей группы по коренному населению, согласно которому разработка всеобщей декларации прав коренного населения должна быть завершена в кратчайшие сроки при полном участии коренных народов и должна стать первым шагом в нормоустановительной деятельности в области прав коренных народов; за принятием и провозглашением Генеральной Ассамблеей декларации должны последовать разработка и принятие международной конвенции о правах коренных народов; проект всеобщей декларации пользуется решительной и принципиальной поддержкой как весьма позитивный вклад;

f) признает, что на международном уровне создана ограниченная возможность осуществления контроля, но призывает к более эффективным и всеобъемлющим средствам контроля, например, путем назначения комиссара Организации Объединенных Наций по делам коренных народов в целях предупреждения нарушений их прав;

g) рекомендует, чтобы Генеральный секретарь назначил комиссара при Центре Организации Объединенных Наций по правам человека в целях изучения положения, проблем и событий, касающихся признания, защиты, осуществления и восстановления прав коренных народов; и подготовки, в случае необходимости, докладов с комментариями, замечаниями и предложениями для представления Комиссии по правам человека и соответствующим правительствам;

h) подтверждает необходимость разработки новых процедур связи для содействия и максимального расширения доступа коренных народов к этим процедурам в Организации Объединенных Наций, связанных с ней учреждениях и в других органах с целью обеспечения средств защиты в случаях возникновения жалоб;

i) просит, чтобы Организация Объединенных Наций в консультации с неправительственными организациями по вопросам коренных народов осуществила программу информирования общественности в области прав коренных народов и обеспечила максимально широкое распространение информации о таких правах;

j) просит, чтобы в общинах коренного населения были проведены семинары и учебные курсы Организации Объединенных Наций в области прав человека;

k) призывает к разработке программ ликвидации проявлений дискриминации международными, региональными и национальными организациями и правительствами в целях практической реализации прав коренных народов;

l) напоминает о целесообразности координированных действий в области прав коренных народов со стороны международных, региональных и межправительственных организаций;

m) требует полного признания и уважения права на человеческое достоинство всех коренных народов и, в частности индивидуального и коллективного права коренных народов на жизнь;

n) настоятельно призывает международное сообщество принять незамедлительные меры по обеспечению осуществления в первоочередном порядке основополагающих прав коренных народов на питание, жилье, медицинское обслуживание и другие основные потребности и выделения надлежащих ресурсов при полном согласии коренных народов;

o) рекомендует предоставить коренным народам право на получение их общинами долгосрочных устойчивых доходов без вмешательства извне;

p) требует, чтобы все государства и соответствующие юридические лица признавали и соблюдали права коренных народов на землю и ресурсы и обеспечивали справедливое возмещение и компенсацию за ущемление таких прав в прошлом;

q) признает основополагающую взаимосвязь между соблюдением прав коренных народов и защитой мировой окружающей среды и рекомендует непосредственно учитывать эту взаимосвязь в деятельности Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в сотрудничестве с организациями коренных народов;

r) осуждает навязывание коренным народам неприсущих им социальных, культурных и экономических критериев и ценностей и призывает к запрещению оказания со стороны учреждений Организации Объединенных Наций и других международных региональных и национальных организаций помощи и поддержки проектам в области развития, которые угрожают правам человека и основным свободам коренных народов или отрицательным образом сказываются на социальных, культурных и экономических правах коренных народов;

s) настоятельно призывает к полному признанию права коренных народов на развитие и потребность в полном участии и согласии коренных народов в деле подбора, планирования, осуществления и оценки проектов в области развития, учитывающих право коренных народов на использование своей собственной земли и ресурсов и осуществление контроля над ними;

t) просит государства, национальные, региональные и международные организации предпринимать любые возможные усилия для предотвращения взятия на воспитание детей из числа коренного населения лицами иностранного происхождения, что запрещено как практика, ведущая к геноциду;

u) рекомендует включить вопрос о правах коренных народов в деятельность всех государств и международных организаций, занимающихся процессом развития, при непосредственном участии коренных народов и призывает к укреплению сотрудничества между государствами и международными организациями для более эффективного использования их ресурсов в целях содействия развитию прав коренных народов;

v) просит Генерального секретаря организовать международную конференцию с участием компетентных органов системы Организации Объединенных Наций, правительств и коренных народов в целях разработки конкретных мер по осуществлению рекомендации u);

w) рекомендует, чтобы программа консультативных услуг Организации Объединенных Наций в области прав человека и другие международные программы технической помощи были предоставлены в распоряжение коренных народов для содействия осуществлению и защиты прав человека;

x) призывает государства и все международные учреждения включить права коренных народов и их участие в качестве одного из основных компонентов планирования в области развития, в частности в национальных планах развития и региональных и глобальных стратегиях развития; и уделять внимание их взаимосвязи с подготовкой людских ресурсов;

y) просит правительства учитывать, что осуществление прав коренных народов в экономической, социальной и культурной областях позволит разорвать порочный круг нищеты и бедствий;

z) просит Генерального секретаря обеспечить максимально широкое распространение доклада семинара, включая его направление Генеральной Ассамблее на ее сорок четвертой сессии, Комиссии по правам человека на ее сорок пятой сессии, Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств на ее сорок первой сессии и Рабочей группе по коренному населению, правительствам и компетентным международным и региональным организациям, а также выпустить настоящий доклад в качестве издания Организации Объединенных Наций.

V. УТВЕРЖДЕНИЕ ДОКЛАДА

42. На своем 9-м заседании 20 января 1989 года семинар утвердил доклад с внесенными в него поправками без голосования.

Приложение I

ПЕРЕЧЕНЬ УЧАСТНИКОВ И НАБЛЮДАТЕЛЕЙ

А. Участники

Г-н Джеймс Энайя, преподаватель, факультет права университета Айовы. Преподавание и научная деятельность в области конституционного права, прав коренных народов, гражданских прав и прав человека на международном уровне (Национальный совет индейской молодежи)

Г-н Рассел Л. Барш, старший административный сотрудник СЧН, генеральный представитель и юрисконсульт Большого совета микнак (Совет четырех направлений)

Г-жа Лидия Баста, старший научный сотрудник, институт сравнительного права, Белград (Югославия)

Г-н Хайден Ф. Берджес, заместитель председателя ВСКН, юрист, исполняющий обязанности директора Совета коренных народов Азии и Тихого океана (СКНАТО), Гавайи (Всемирный совет коренных народов)

Г-н Пол Коу, председатель (Национальная юридическая служба аборигенов и жителей островов)

Роберт Т. Коултер, исполнительный директор ИЦПСЗ, член коллегии адвокатов штата Нью-Йорк и округа Колумбия (Индийский центр по правовым средствам защиты)

Г-н Роберто де Мелло Рамос, исполнительный секретарь Совета по защите прав человека (СЗПЧ), министерство юстиции (Бразилия)

Г-жа Роксан Данбар Ортис, директор ВАКН, преподаватель, кафедра этнических исследований, университет штата Калифорния, Хейворд (Всемирная ассоциация коренного населения)

Г-н Асбьорн Эйде, директор, Институт прав человека, Осло (Норвегия)

Г-н Лаафиф Гарбуж, советник, министерство иностранных дел, Тунис (Тунис)

Г-н Иоахим Хайнце, преподаватель, Институт международных исследований Университета им. Карла Маркса, Лейпциг (Германская Демократическая Республика)

Г-н Йо Конаду-Иадом, заместитель директора, отдел международных организаций и конференций, министерство иностранных дел, Аккра (Гана)

Г-н Тед Мозес, великий вождь (Большой совет индейцев кри (провинция Квебек))

Г-н Асунсьон Онтиверос Илкилья, генеральный координатор (Индийский совет Южной Америки)

Г-жа Пурификасьон В. Кисумбинг, помощник секретаря по правам человека и гуманитарным вопросам, министерство иностранных дел, Манила (Филиппины)

Г-н С. Рама Рао, сотрудник по вопросам права, договорно-правовой отдел министерства иностранных дел, Дели (Индия)

Г-жа Мэри Саймон, председатель ПКЭ, член совета директоров Канадского института международного мира и безопасности (Приполярная конференция эскимосов)

Г-н Ндари Туре, член верховного суда, Дакар (Сенегал)

Г-н Пэт Тернер, первый помощник директора отдела по программам и политике, Управление по делам аборигенов (Австралия)

В. Государства-члены, представленные наблюдателями

Австралия

Г-н Роб Уинроу, заместитель секретаря, Управление по делам аборигенов

Г-н Уильям Баркер, советник, Постоянное представительство, Женева

Китай

Г-н Шаньсю Ву, второй секретарь, Постоянное представительство, Женева

Союз Советских Социалистических Республик

Г-н Владимир Булышев, дипломат, Постоянное представительство, Женева

С. Представители органов системы Организации Объединенных Наций

Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев

Г-н Сальваторе Ломбардо, младший правовой сотрудник, Отдел права и доктрины беженцев

Специальные политические вопросы, региональное сотрудничество, деколонизация и опека

Г-жа Патриция Каббах, специальный помощник заместителя Генерального секретаря, Нью-Йорк

Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития

Г-н Мурад Чернат, начальник Отдела найма технических сотрудников и предоставления стипендий, Женева

D. Представители специализированных учреждений

Международная организация труда

Г-н Ли Свепстон, Департамент по вопросам международных стандартов труда, Международное бюро труда, Женева

Е. Составители основных докладов

Г-н Витит Мунтарбхори, профессор, факультет права, Чулалонгкорнского университета, Бангкок, Таиланд.

Г-н Дуглас Сандерс, профессор, факультет права Университета Британской Колумбии, Ванкувер, Канада.

Г-н Родольфо Ставенхаген, профессор, научный сотрудник Мексиканского колледжа.

Г. Представитель Рабочей группы Организации Объединенных Наций по коренному населению

Г-жа Эрика-Ирен А. Даес, Председатель/Докладчик.

Б. Наблюдатели от неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете

Международное объединение последователей бежаизма

Г-жа Машид Фатио

Г-жа Диан Алаи

Совет четырех направлений

Г-жа Эмили Мимде

Г-жа Тереза Булл

Большой совет индейцев кри (провинция Квебек)

Г-н Билл Намагуз, исполнительный директор

Г-н Роберт Эпстайн

Индийский совет Южной Америки

Г-жа Беатрис Ахиба, постоянный представитель, Женева

Г-н Тошаш Кондори, представитель

Всемирная ассоциация коренного населения

Г-жа Аллен Котье, директор

Международная лига за права и освобождение народов

Г-жа Верена Граф

Г-жа Одетт Биллар

Международная организация за ликвидацию всех форм расовой дискриминации

Г-н Хуссейн Райани

Приполярная конференция эскимосов

Г-жа Дали Самбо, специальный помощник директора, отделение на Аляске

Национальная юридическая служба аборигенов и жителей островов

Г-н Терри О'Шейн, секретариат

Всемирный совет коренных народов

Г-жа Пуанани Берджес

Международная лига женщин за мир и свободу

Г-жа Эдит Баллантайн, генеральный секретарь
г-жа Эльс Вювтигшильд, сотрудник

Н. Другие организации коренных народов

Организация женщин-аборигенов

Г-жа Кейт Джордж

Движение индейцев "Тупак каттари-МИТКА-1-МИЛ-вифала"

Г-н Константино Лима Чавес

Организация "Хауденосауни"

Г-н Кеннет Атсенхайэнтон Диер
Г-н Хоагкишо Орен Р. Лайонс
Г-н Катазе, Маркус Маккомбер
Г-н Гано Ге Да Ве, Берни Паркер
Г-н Кажнасаракен Лоран Томпсон

Приложение II

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ Г-НА ЯНА МАРТЕНСОНА

СЕМИНАР ПО ПРАВАМ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

16 января 1989 года

Дамы и господа,

Я хотел бы приветствовать вас на этой встрече, которая, как это нередко бывает в Организации Объединенных Наций, вновь носит столь длинное название: Семинар по воздействию расизма и расовой дискриминации на социальные и экономические отношения между коренными народами и государствами. Проведение этого семинара было утверждено Экономическим и Социальным Советом по рекомендации Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Позвольте мне сделать некоторые общие замечания, а затем поделиться с вами определенными соображениями по важным вопросам, которые будут обсуждены здесь.

Дамы и господа,

Всего месяц тому назад была отмечена сороковая годовщина принятия Всеобщей декларации прав человека. Сегодня мы можем с уверенностью сказать, что именно в области прав человека Организацией Объединенных Наций и всем международным сообществом был достигнут наиболее заметный прогресс. В настоящее время большинство из благородных идей, изложенных в Уставе Организации Объединенных Наций и во Всеобщей декларации прав человека, которые в то время некоторые считали утопическими и нереальными, признаются в качестве общего идеала, к достижению которого стремятся все государства и все народы. По своему значению Всеобщая декларация - это великая хартия прав человека и основных свобод.

По существу мы можем утверждать, что ни одно из прав, провозглашенных в Декларации, не было упущено в нашей нынешней концепции основных элементов человеческого достоинства. Декларация несла в себе прообраз двух международных пактов по правам человека, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и порядка 50 других конвенций и деклараций, затрагивающих практически все аспекты прав человека - от прав женщин и детей до предотвращения пыток.

Организация Объединенных Наций также разработала различные механизмы для защиты прав человека во всем мире. Хотя до сих пор происходит довольно много нарушений, все же существует эффективная международная система, которая во все большей степени позволяет нам добиваться провозглашения и принятия этих прав государствами и расширения сферы их применения. Эта система состоит, в частности, из следующего:

1. Квазиправовые функции Комитета по правам человека;
2. Специальные процедуры (предусматривающие миссии на местах), решение о которых принимается Комиссией по правам человека;
3. Доклады государств;

4. Процедуры использования индивидуальных средств защиты;

5. Добрые услуги Генерального секретаря.

Развитие и расширение существующего механизма и развертывание усилий, направленных на то, чтобы уважение прав человека превратилось в подлинно универсальную реальность, в настоящее время являются одной из главных целей, преследуемых Организацией Объединенных Наций в этой области.

Свободное использование всех прав отдельного лица и всех основных свобод является конечной целью программы Организации в области прав человека. Ратифицировав Устав Организации Объединенных Наций, международное сообщество взяло на себя задачу достижения этой цели. Говоря более конкретно, Всеобщая декларация и сегодня остается тем маяком, который освещает нам путь. Наша цель заключается в том, чтобы содействовать выработке универсальной культуры прав человека. В этой связи одним из отчаянных фактов является решение Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций начать всемирную кампанию по информированию общественности о вопросах прав человека 10 декабря 1988 года в сороковую годовщину Всеобщей декларации.

Не вызывает сомнения необходимость того, чтобы отдельные лица полностью представляли себе свои права, с тем чтобы мы могли добиться реального прогресса на пути к всеобщему уважению основных свобод и прав. Поэтому информация и образование призваны сыграть здесь важную роль, и Организация Объединенных Наций приняла решение уделить первостепенное внимание расширению и развитию этого вида деятельности, обращаясь к более широкому кругу сообщества, занимающегося правами человека и состоящего из правительств, неправительственных организаций, университетов и научных заведений, средств массовой информации и соответствующего населения.

С этой целью Организация приступила к осуществлению более широкой программы публикаций и других видов деятельности в области информации и образования как в связи с празднованием годовщины Всеобщей декларации, так и на последующий период. Недавнее создание в Центре по правам человека секции внешних сношений должно способствовать эффективному выполнению этих новых задач.

Второй важной областью деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека является предоставление консультативных услуг и технической помощи. Правительства, которые желают учитывать чаяния народа в этой области, должны иметь возможность полагаться на международную поддержку, которую в состоянии оказать Организация. В конечном итоге национальная система с прочной основой может оказаться наилучшей гарантией против нарушений прав человека.

Создание и укрепление национальной инфраструктуры, необходимой для защиты и поощрения прав человека, является, таким образом, весьма важной задачей. Учреждение добровольного фонда сыграло ключевую роль в этом отношении, поскольку в прошлом слишком многие просьбы об оказании помощи не могли быть удовлетворены ввиду нехватки средств. Эти два аспекта программы по правам человека - более широкое их осуществление на международном уровне и предоставление консультативных услуг - являются неотъемлемой частью глобальной системы в этой области.

Таким образом, деятельность Организации Объединенных Наций образует как бы треугольник, тремя углами которого являются законодательные меры, осуществление прав и информация/образование. В области законодательных мер были достигнуты весьма заметные результаты со времени принятия Всеобщей декларации прав человека, и далеко не все возможности исчерпаны до конца. Однако необходимо уделять все больше внимания осуществлению прав как на международном уровне с помощью механизмов наблюдения и контроля, так и на национальном уровне. В конечном итоге вполне возможно, что деятельность в области информации и образования будет определять успех или неудачу международной программы в области прав человека.

Международное сообщество, которое мы надеемся создать на основе равенства, безопасности, справедливости и экономического и социального прогресса, должно прочно опираться на условия, изложенные во Всеобщей декларации. Для успешного завершения этой важной задачи все представители упомянутых выше широких кругов, занимающихся вопросами прав человека, должны участвовать в ней и сотрудничать все более тесным образом. Кампания в поддержку прав человека и основных свобод является задачей, которую должны решать все.

Дамы и господа,

Тема данного семинара является весьма актуальной, и он проходит в тот момент, когда Организацией Объединенных Наций и Международной организацией труда принимаются весьма важные и перспективные решения в отношении нормоустановительной деятельности в области прав коренных народов. Я уверен, что вы хорошо знакомы с центральным звеном нынешней деятельности Организации Объединенных Наций в этой области, а именно с продолжающимся функционированием Рабочей группы по коренному населению. Располагая мандатом на рассмотрение национальной деятельности и разработку новых международных норм, Группа сумела привлечь самое серьезное внимание к судьбе и многим проблемам коренных народов. Рабочая группа также сделала первый важный шаг под весьма умелым руководством Председателя/Докладчика Группы профессора Эрики-Ирен Даес в деле подготовки нового документа в области прав человека, представив для комментариев полный текст проекта декларации по правам коренного населения.

Одним из проявлений этого успеха явилось резкое увеличение количества представителей правительств и коренных народов на сессиях Рабочей группы. Прошлым летом было зарегистрировано 380 участников, и Группа превратилась в один из крупнейших форумов по вопросам прав человека в Организации, имеющий при этом весьма уникальный характер ввиду большой доли населения, непосредственно затрагиваемого обсуждаемым вопросом. Коренные народы и их организации, десять из которых к настоящему времени получили консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, оказывают весьма важное и заметное воздействие на Организацию Объединенных Наций. Я очень рад видеть их представителей здесь, поскольку одним из примеров этого воздействия является участие в данном семинаре экспертов из числа коренных народов, назначенных их собственными организациями. Впервые неправительственные организации назначили экспертов на равной основе с правительствами для участия в семинаре Организации Объединенных Наций.

Я также весьма рад видеть среди нас трех экспертов, которые сыграли ключевую роль в зарождении и развитии этого успешного начинания. Г-н Асбьорн Эйде был первым Председателем/Докладчиком Рабочей группы во время её двух первых сессий, после чего работой Группы в течение четырех сессий руководит г-жа Эрика-Ирен Даес. Г-н Мигель Альфонсо Мартинес, который является членом Рабочей группы, был недавно назначен Специальным докладчиком Подкомиссии для исследования значения договоров, соглашений и других конструктивных договоренностей между государствами и коренным населением.

В дополнение к деятельности Рабочей группы права коренных народов рассматривались в докладе другого Специального докладчика Подкомиссии г-на Хосе Мартинеса Кобо, который завершил в 1984 году "Исследование проблемы дискриминации в отношении коренного населения" со своими выводами и рекомендациями, во многом заложив основу для нашей последующей работы. Был также создан Добровольный фонд Организации Объединенных Наций для коренного населения в целях содействия участию представителей коренных народов во всем мире в сессиях Рабочей группы. Фонд уже продемонстрировал свою полезность, и мы надеемся, что он сможет расширить свою деятельность в будущем. Проблемы коренных народов рассматривались в рамках первого и второго десятилетий действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации, координатором которых я являюсь, и совсем недавно, в октябре прошлого года, на глобальных консультациях по этому вопросу. В этой связи я хотел бы обратить ваше внимание, среди прочего, на рекомендацию № 15, которая гласит:

"Правительства должны создавать благоприятные условия и развивать правовые меры, с тем чтобы оказать содействие укреплению и защите прав человека лиц, принадлежащих к национальным, религиозным, языковым и этническим меньшинствам, а также коренного населения, трудящихся-мигрантов и беженцев".

Далее, проблемы и сообщения, касающиеся коренных народов, обсуждались в самых различных органах и по целому ряду пунктов повестки дня от Комиссии по правам человека и Подкомиссии до договорных органов, таких как Комитет по правам человека.

Наконец, мы должны помнить о том, что Международная организация труда в настоящее время осуществляет частичный пересмотр своей Конвенции о коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни (№ 107). Эта деятельность, которую планируется завершить летом, имеет непосредственное отношение к нашим мероприятиям, включая темы данного семинара. Мне приятно видеть здесь представителей Международного бюро труда, а также профессора Родольфо Ставенхагена, который в 1986 году являлся председателем встречи экспертов МОТ по пересмотру упомянутой Конвенции.

Дамы и господа, данные, накопленные благодаря этой международной деятельности, позволяют сделать очевидный вывод о том, что проблема дискриминации в отношении коренных народов не только существовала, но и продолжает существовать. В своих выступлениях Специальный докладчик и Рабочая группа Подкомиссии неоднократно привлекали внимание к тому факту, что коренные народы, являвшиеся первоначальными жителями на своих землях и определявшие свою собственную судьбу, оказались вытесненными из жизни многих обществ. Столь же очевидно, что эти проблемы распространяются из политического сектора на экономические и социальные отношения с государствами, что является темой данного семинара. Это во многом подтверждается имеющимися у вас документами, основными докладами, докладом Рабочей группы и исследованием Специального докладчика г-на Мартинеса Кобо, в частности его выводами, где он систематически исследует такие области, как социальные институты, занятость, системы принудительного труда, земля, жилье и здравоохранение.

В свете этих замечаний становится ясной та огромной сложности задача, которая стоит перед вами на этом семинаре, и остается лишь призвать вас к тому, чтобы рассматривать многочисленные вопросы настойчивым и деловым образом. Одна из задач заключается в дальнейшем выявлении и анализе проблем, а также лежащих в их основе причин, а другая - в рассмотрении и оценке возможных путей и средств преодоления любой и всякой дискриминационной практики. Вы все являетесь специалистами в этой области, и мы, сотрудники секретариата, возлагаем большие надежды на результаты ваших обсуждений. Я также убежден, что Рабочая группа и её вышестоящие органы извлекут пользу из любых выводов, даже предварительного характера, к которым вы можете прийти.

Как я уже упоминал выше, я направляю дополнительные людские и финансовые ресурсы для поддержки функций информации и консультативных услуг в Центре по правам человека. Я рад сообщить, что одной из наших предстоящих публикаций, которая готовится в настоящее время, будет фактологический бюллетень по коренным народам и их международным правам.

Мы также приветствуем резолюцию 1988/21 Подкомиссии, которая, в случае ее принятия Комиссией, будет в дальнейшем содействовать включению в программу консультативных услуг курсов и семинаров в поддержку коренных народов и общин и других особенно уязвимых групп населения. Мы надеемся, что эти услуги, а также наши возросшие усилия в области распространения соответствующей информации станут, как я сказал, еще одним элементом в борьбе против существующей дискриминационной практики.

После этих замечаний, касающихся существа работы вашего семинара, позвольте мне сделать ряд комментариев политического характера.

Повестка дня семинара, основывающаяся на утверждающих его резолюциях была подробно изложена в пригласительных письмах. Она гласит:

- "I. Осуществление социальных прав коренного населения;
- II. Участие коренного населения в национальной экономической жизни и роль традиционных экономических укладов коренного населения; и
- III. Эффективная защита и комплексное развитие социально-экономических секторов в общинах коренного населения путем нормоустановительной деятельности на международном уровне".

Мы обратились с просьбой о подготовке основных докладов по каждому из этих трех пунктов к известным ученым, и я искренне приветствую их здесь сегодня и благодарю их за весьма ценный вклад. Этими экспертами, присутствующими здесь для представления докладов, являются г-н Мунтарбхорн из Таиланда, г-н Ставенхаген из Мексики и г-н Сандерс из Канады. Они не только представят вам свои доклады, но и откроют соответствующие разделы дискуссии.

Цель данного семинара заключается в том, чтобы провести на уровне экспертов подробный, глубокий и конструктивный обзор нынешнего положения, осуществить широкий обмен мнениями и дать оценку будущим действиям. Мы не намерены тратить наше время на обсуждение пространных коммюнике или заключительных документов. Начальник Отдела исследований, изучения и предупреждения дискриминации г-н Маккарти будет являться представителем Генерального секретаря в ходе Семинара при поддержке своих сотрудников, в частности, г-на Кейлау и г-на Альфредсона. Г-н Йо Кубота будет выполнять на

заседаниях функции секретаря. Вместе они подготовят доклад, в котором будут сведены воедино мнения, предложения и рекомендации, сделанные в ходе этой недели. Таким образом, все различные точки зрения будут отражены, и по окончании встречи участники должны иметь в своем распоряжении полезный и предусматривающий принятие конкретных мер документ, который будет направлен компетентным органам системы Организации Объединенных Наций.

Теперь, дамы и господа, я полагаю, мы можем начать общие прения в соответствии с программой.

Приложение III

ОСНОВНЫЕ ДОКЛАДЫ

А. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ КОРЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ*

Основной доклад, подготовленный профессором Вититом Мунтарбхорном

Изучая литературу по правам коренного населения, постоянно сталкиваешься с политическими проблемами, которые как бы заслоняют собой вопрос об осуществлении этих прав 1/. Сложный характер этого вопроса наряду с чувством вины, вызванным колониальным прошлым или неоколониализмом, приводит к затуманиванию основных социальных проблем, имеющих более широкое значение.

Поражает отсутствие ясности в вопросах, связанных с основными элементами прав коренного населения, что усугубляется терминологическими трудностями, которые зачастую выливаются в политические споры. Что подразумевается под словом "коренной"? Идет ли речь о коренных "народах" или "населении"? Что включает в себя понятие "социальный" и каковы составные элементы социальных прав? Эти предварительные вопросы становятся еще более неясными в силу характера самого национального государства. Какую ответственность несет это образование за причиненный в прошлом ущерб, который мог отрицательно сказаться на условиях жизни и даже на самом существовании групп коренного населения? В конце концов, кто здесь был первым? Если первыми здесь были мы, то как доказать, что мы несем ответственность за то, что происходило в прошлом, если мы вообще должны ее нести? Причинные связи неизбежно переплетаются с вопросом об ответственности и с готовностью признать совершенные в прошлом действия и компенсировать нанесенный ущерб. Даже если бы мы могли доказать, что "это действительно произошло", то политические императивы или соображения целесообразности могли бы помешать полному разоблачению. Таким образом, предание истории забвению может стать скорее правилом, чем исключением. Конечно, само международное сообщество может оказать давление на национальные государства и не допустить, чтобы сбылось предсказание "после меня хоть потоп".

Эти замечания могут показаться мрачными. Однако неопровержимым является тот факт, что многие государства создавались путем уничтожения групп коренного населения. Дополнительная трудность возникает в связи с вопросом о том, можно ли верить в существующую ныне государственную систему. Он взаимосвязан с дилеммой между самоопределением как правом групп коренного населения и возможным распадом в результате этого существующих государств. Если даже не допускать таких крайностей, встает вопрос о том, какие формы участия и автономии или децентрализации могут обеспечить подлинное "влияние" групп коренного населения при определении их собственной судьбы? Таким образом, не следует недооценивать борьбу за власть и соперничество за ресурсы, будь то природные и человеческие, материальные и нематериальные.

* Автор выражает особую признательность д-ру М. Анабтави и проф. Дж. Крофорду за предоставленные ему некоторые документы, которые он использовал при подготовке настоящего исследования. Высказанные мнения принадлежат автору.

Примечание: Мнения, высказанные в этом документе, принадлежат автору.

По сути создается впечатление, что группы коренного населения находятся в бедственном положении и нуждаются в помощи. Во многих случаях это действительно так. Их судьба иногда схожа с судьбой других групп, в частности национальных меньшинств; во многих странах группы коренного населения являются также и национальными меньшинствами по отношению к большинству населения. Однако мы должны иметь более всеобъемлющую картину. При внимательном изучении выясняется, что в некоторые ситуации группы коренного населения обладают реальной властью, хотя в количественном отношении они находятся в меньшинстве 2/. Не исключено, что тогда они могут стать скорее эксплуататорами, нежели эксплуатируемыми.

Как регулировать поведение по отношению к группам коренного населения, с одной стороны, и поведение самих групп коренного населения, с другой стороны? Казалось бы, естественно будет обратиться к правовым нормам на национальном и международном уровнях, чтобы исправить положение, т.е. прибегнуть к закону как к панацее. В действительности можно отметить, что закон является лишь одним из многих присутствующих здесь элементов; не следует ожидать от него слишком многого, особенно в социальной сфере. Чтобы иметь правильное представление о социальных правах, необходимо более широкое понимание условий, определяющих осуществление этих прав. Политическое благоразумие, планирование национального развития, социальная политика, распределение ресурсов, денежных средств и власти - все это составные части сложной социальной структуры, частью которой являются права коренного населения. Если полагаться на закон как на один из способов обеспечения социальных прав, рассматривать его следует в более широком контексте.

С другой стороны, интересно отметить, что практическая основа требований в защиту прав коренного населения зачастую имеет весьма существенный недостаток. До недавнего времени авторами трудов по вопросу об этих правах были главным образом исследователи, не относящиеся к группам коренного населения 3/. Поэтому содержащиеся в них выводы и предложения могут быть односторонними и даже неполными. Подлинное осуществление социальных прав коренного населения связано с необходимостью более активного участия самих групп коренного населения в выдвижении своих требований и представлении свидетельств (предварительно подвергнутых анализу). Здесь могут возникнуть следующие трудности:

Определение

Первой ключевой проблемой, которая встает в связи с вопросом о социальных правах коренного населения, является проблема определения.

Что понимать под словом "коренной"? Как отмечает один исследователь:

"Понятие "коренной" сложилось на практике с годами и (как и понятие "народы") не имеет общепринятого определения. Фактически оно возникло в истории случайно" 4/.

К попыткам определить его относится предложение, согласно которому это понятие охватывает группу людей, отвечающих следующим критериям:

"Они являются потомками народа, который жил в этом регионе до появления переселенцев из других стран, которые с тех пор превратились в господствующую часть населения;

они сохранили культуру, в значительной степени отличающуюся от культуры господствующей части населения;

как группа они занимают в стране менее выгодное положение в политическом и экономическом отношении" 5/.

Хотя это определение до некоторой степени справедливо, в нем не учитываются те системы, в которых группа коренного населения равноценна господствующей части населения, прочно удерживает власть и занимает главенствующее положение по отношению к остальной части населения.

Имеются и другие трудности с определением понятия "коренной". Например, житель одной из стран не считается коренным, если он "интегрированный индеец", в силу чего он лишается тех прав, которыми обычно располагают коренные индейцы 6/. Поэтому разграничение на основе определения может привести к ненормальному положению, когда какая-то группа людей или человек, которые являлись по своему происхождению коренными, утрачивают некоторые права, первоначально связанные с таким статусом.

Еще более оживленные споры вызывают понятия "коренное население" и "коренные народы". Оба эти термина встречаются часто, хотя возможно их различное толкование. Первый фигурирует в названии "Рабочая группа по коренному населению" Организации Объединенных Наций 7/. Последний связан с появлением слова "народы" в различных международных документах, таких как Международный билль о правах человека 8/, Африканская хартия прав человека и народов 9/ и Алжирская декларация неправительственных организаций о правах народов 10/. Разница между этими двумя терминами, судя по всему, вытекает из понятия самоопределения: в то время как термин "народы" явно связан с правом на самоопределение, термин "население" оторван от него 11/. Употребление последнего иллюстрируется двумя аналогичными статьями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, в которых говорится: "Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие" 12/.

В настоящее время наблюдается сдвиг в сторону более предпочтительного использования термина "народы" даже в Рабочей группе по коренному населению Организации Объединенных Наций 13/.

Проблема еще более усложняется, когда делаются попытки обоснования этих прав. Исходят ли эти права от отдельных членов данной группы (как индивидуумов) или от всей группы в целом (как группы) 14/? Первое более созвучно традиционному евроцентрическому пониманию прав человека, как исходящих от индивидуумов. Второго подхода в последнее время придерживаются страны третьего мира, пытающиеся найти свое собственное понимание прав человека. У некоторых вызывает опасение то, что права группы могут угрожать правам индивидуума, ибо они могут быть истолкованы как попирающие права индивидуума.

Иногда возникает путаница между правами коренного населения и правами национальных меньшинств, что видно из следующего комментария:

"В первую категорию входят различные группы коренного населения, которые в XVII-XVIII веках были оттеснены европейскими колонизаторами в необжитые районы американского континента, Сибири и австрало-азиатского региона. Здесь сразу же возникает затруднение в связи с тем, что эти коренные жители выступают против того, чтобы их включали в понятие национального меньшинства" 15/.

Хотя права коренного населения и права национальных меньшинств могут совпадать, между ними следует проводить различие 16/. Некоторые вопросы, непосредственно затрагивающие группы коренного населения, например земельные требования и гражданство, не имеют такого прямого отношения к национальным меньшинствам. Эволюция норм права по этим вопросам неодинакова у различных категорий, хотя большое значение здесь имеет взаимодополняемость.

Временной фактор

Другим фактором, обуславливающим права коренного населения, является временной аспект 17/. Острота этой проблемы вызвана колониальным периодом, когда данная группа коренного населения вытеснялась переселенцами, которые затем стали господствующей группой населения. Это могло осложниться приездом новых групп эмигрантов в качестве мигрирующих рабочих, которые оставались на время или постоянно. Появлялись ли на разных этапах истории различные формы ответственности в связи с правами коренного населения? На какой момент времени следует оценивать эти права, особенно в отношении нарушений? Здесь возникают далеко идущие последствия, особенно если вопрос об этих правах ставится много лет спустя.

Эти споры могут усугубляться следующим вопросом: кто был здесь первым? В некоторых странах ответ хорошо известен, как, например, тот факт, что аборигены жили в Австралии на протяжении тысяч лет до появления переселенцев из Европы 18/. Однако применительно к другим странам ответ может быть не столь ясен. Маловероятно, чтобы какое-либо правительство стало предавать этот вопрос слишком широкой огласке, если существуют проблемы, связанные с этническими конфликтами и требованиями 19/.

Возможно также несоответствие между современным пониманием прав человека и традиционными обычаями коренного населения. Если, например, сати (обычай самосожжения вдовы вместе с трупом мужа), побивание камнями пары, совершившей прелюбодеяние, и ограничение прав женщин могут быть приемлемы как элементы традиций коренного населения, они неприемлемы на международном уровне, особенно с учетом норм, сложившихся в последние годы на таких форумах, как Организация Объединенных Наций. Кто в таком случае будет решать, что приемлемо, а что нет? Сторонники современного подхода скорее всего избрали бы международный механизм, в то время как приверженцы традиций защищали бы образ жизни коренного населения. Конечно же, следует попытаться примирить обе позиции, а найти компромиссы можно на основе конструктивного диалога в таких органах, как Рабочая группа по коренному населению.

Взаимозависимость

Положение групп коренного населения тесно связано со множеством факторов, влияющих на социальные отношения. Наиболее острой проблемой является взаимосвязь между правами коренного населения и политикой государства. В какой степени политика государства учитывает эти права де-юре и де-факто? 20/. Во многих обществах само существование групп коренного населения оказалось под угрозой 21/, поскольку их интересы рассматривались как второстепенные с точки зрения государства. Интеграция или ассимиляция стали единственным выходом, который государственный аппарат и его политика оставляют этим группам, что угрожает как физической, так и духовной автономии коренного населения. Неизбежным следствием этого является уничтожение целых этнических групп.

В условиях такого патернализма вмешательство государства способствует распаду групп коренного населения. Ухудшение социальных отношений между членами групп коренного населения, будь то на индивидуальном, семейном или общинном уровне проявляется в росте числа разводов, алкоголизма, преступлений и детской преступности по сравнению с некоренными группами, интегрированными в государстве 22/.

Ощущение распада усугубляется деградацией окружающей среды и среды обитания, от которых зависит физическое и культурное выживание групп коренного населения. Вырубка леса, особенно тропических лесов, и загрязнение окружающей среды, вызванное деятельностью некоренных жителей, угрожают образу жизни групп коренного населения 23/. Тем самым обрываются социальные связи, соединяющие членов данной группы с привычной средой обитания.

Своего рода парадокс заключается в том, что, утрачивая способность к самообеспечению, группы коренного населения становятся все более зависимыми от государства. Таким образом, вольно или невольно цикл ассимиляции завершается, и теперь любая деятельность группы коренного населения находится в зависимости от благосклонности государства.

Социальные права

Вышеописанная ситуация характерна для положения с социальными правами коренного населения в современном обществе. Если в прошлом группы коренного населения не испытывали острой потребности в защите своих социальных прав именно потому, что их основные социальные нужды были удовлетворены в силу имевшейся у них способности к самообеспечению, в настоящее время необходимость защиты их социальных прав приобретает первоочередное значение прежде всего из-за того, что их социальная структура была разрушена, а способность к самообеспечению существенно подорвана.

Здесь необходимо уточнить один момент. Следует ли нам говорить о правах или об обязанностях? Если мы должны обсуждать права, то каково содержание "социальных" прав? Интересно отметить, что первый вопрос все чаще поднимается на международном уровне в том плане, что эти проблемы целесообразнее обсуждать с точки зрения обязанностей государства в отношении групп коренного населения, включая их социальное попечение и развитие, чем говорить просто о социальных правах этих групп. Понятие "обязанность" предполагает большую степень ответственности и больший объем обязательств. Согласно мнению, высказанному недавно одним из членов Рабочей группы по коренному населению 24/, такие обязанности имеют три аспекта:

обязанность государств уважать характерные признаки, традиции и языки коренных народов;

обязанность государств охранять или гарантировать, например, жизнь и физическое сосуществование как групп;

обязанность государств выполнять или обеспечивать в соответствующих правовых рамках участие, социальные услуги, образование и развитие коренных народов.

В существующем проекте всеобщей декларации прав коренного населения 25/, который более детально будет рассмотрен ниже, термин "обязанность" употреблен несколько раз, хотя термин "права" встречается гораздо чаще. Это приводит к мысли о том, что оба термина дополняют и подкрепляют друг друга.

Что касается понятия "социальные" права, то здесь также возникает проблема с определением. Не существует четкого разграничения между социальными, экономическими и культурными правами, о чем свидетельствует тот факт, что они не разграничены в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Нет их определения и в докладе Кобо "Изучение проблемы дискриминации в отношении коренного населения" 26/. Однако, с точки зрения неспециалиста, с термином "социальный" тесно связаны определенные элементы и здравый смысл подсказывает здесь следующие области: социальное развитие, услуги социального попечения, социальное обеспечение, достаточный уровень жизни, занятость, образование, жилье/здравоохранение/питание, юридические услуги, религия, язык, информация, земля и участие в процессе развития. Перечень этим далеко не исчерпывается.

Социальное развитие

Вероятно, из всех прав в этой области в первую очередь необходимо защищать право на социальное развитие, ввиду имевших в прошлом место искажений процесса развития, приводивших к интенсивному росту на национальном уровне, отражаемому валовым национальным продуктом, в ущерб развитию индивидуумов и групп на микроуровне 27/.

Право на развитие было провозглашено в Декларации о праве на развитие 28/, принятой Организацией Объединенных Наций в 1986 году, которая следующим образом определила его как право, принадлежащее индивидуумам и группам:

"Право на развитие является неотъемлемым правом человека, в силу которого каждый человек и все народы имеют право участвовать в таком экономическом, социальном, культурном и политическом развитии, при котором могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы, а также содействовать ему и пользоваться его плодами" 29/.

Если говорить конкретно, то это право включает в себя более реалистическое и ответственное планирование развития и деятельности как на национальном, так и международном уровнях, и взаимосвязано с основными потребностями человека, а также с участием населения в процессе развития. Его содержание раскрывается следующим положением:

"Государства должны принимать на национальном уровне все необходимые меры для осуществления права на развитие и обеспечить, в частности, равенство возможностей для всех в том, что касается доступа к основным ресурсам, образованию, здравоохранению, питанию, жилью, занятости и справедливому распределению доходов...

Государства должны поощрять участие населения во всех областях в качестве важного фактора процесса развития и в осуществлении в полной мере всех прав человека" 30/.

Это право следует защищать не на пустом месте; оно обеспечивается реалистичной политикой и планами национального развития и их выполнением. Необходимо отметить, что многие развивающиеся страны имеют пятилетние планы национального развития, определяющие путь их развития. Как правило, в них нет специальных положений о правах коренного населения отчасти из-за недосмотра, отчасти из-за опасений придать слишком большое значение правам коренного населения. Таким образом, отнюдь не исчерпаны все возможности для учета интересов коренного населения в этих планах, выделения соответствующих финансовых средств и обеспечения их выполнения и оценки при содействии групп коренного населения.

Услуги социального попечения

Право на услуги социального попечения имеет особое значение в связи с распадом образа жизни коренного населения, о чем говорилось выше. Семейное благосостояние, забота о детях, медицинское обслуживание и другие нужды должны удовлетворяться благодаря эффективному выделению государством средств, но без патернализма с его стороны. Это отражено в одном из положений проекта всеобщей декларации прав коренного населения:

"19. Право на специальные меры со стороны государств в целях безотлагательного, эффективного и постоянного улучшения их социально-экономических условий с их согласия, которые учитывали бы их собственные приоритеты".

Вопросу автономии также придается особое значение в другом пункте проекта декларации:

"23. Коллективное право на автономию в вопросах, касающихся их собственных внутренних и местных интересов, включая ... социальное благосостояние ..."

Социальное обеспечение

Право на услуги социального попечения взаимосвязано с правом на социальное обеспечение. Особое значение здесь имеет деятельность Международной организации труда и ее многочисленные конвенции. Так, например, право на социальное обеспечение упоминается в широко критикуемой ныне Конвенции № 107 о коренном населении и населении, ведущем племенной образ жизни 32/. Это право также подразумевается в вышеуказанных проектах статей 19 и 23, хотя оно не выделяется как отдельное право.

Достаточный уровень жизни/традиционные средства существования

Право на достаточный уровень жизни ясно сформулировано в Международном билле о правах человека 33/. Оно также подразумевается в только что упомянутых проектах статей 19 и 23, хотя слова "достаточный уровень жизни" в них не употребляются.

Это право дополняется вопросом о традиционных средствах существования, что связано с образом жизни групп коренного населения. По этому вопросу в проекте декларации содержатся следующие разъяснения:

"18. Право сохранять в районах их поселений их традиционные экономические структуры и образ жизни, свободу пользоваться традиционными средствами существования и свободно заниматься традиционными и другими экономическими видами деятельности, включая охоту, промысел пресноводной и морской рыбы, скотоводство, сбор плодов и ягод, заготовку леса и обработку земли без какой-либо дискриминации, имеющей пагубные последствия. Ни в коем случае коренное население не может быть лишено своих средств существования. Должно быть право справедливой компенсации в случае, если коренное население лишено этих средств".

Занятость

Право на труд провозглашено в Международном билле о правах человека и в других документах Международной организации труда 34/. Хотя это право специально не оговаривается в проекте декларации, оно подразумевается в его статьях, включая вышеупомянутый проект статьи 18. Основной проблемой является сохранение традиционных видов деятельности, которые многим покажутся примитивными, но которые крайне важны для групп коренного населения.

Одно лишь упоминание об этом праве не окажет существенного влияния на современное состояние безработицы, затрагивающей многие группы коренного населения. Поэтому со стороны государства необходима эффективная политика в области занятости наряду с уделением большего внимания профессионально-техническому обучению и планам создания рабочих мест без проявления патернализма и обеспечением группам коренного населения возможности свободного выбора в этих вопросах.

Образование

Право на образование провозглашено в Международном билле о правах человека и во многих других документах. Оно прямо упоминается и подробно излагается в следующих пунктах проекта декларации:

"10. Право на все формы образования, включая право детей на доступ к образованию на своем собственном языке, а также право на создание, определение структуры своей собственной системы образования и учебных заведений, управление ими и контроль за их деятельностью".

"23. Коллективное право на автономию в вопросах, касающихся их собственных внутренних и местных дел, включая образование ..."

О многих слабых местах в связи с этим правом сообщается в докладе Кобо 35/. Одной из проблем является тот факт, что это право не обеспечивается и не соблюдается по отношению к группам коренного населения. В общинах коренного населения недостаточно школ и учителей. Высок уровень неграмотности, а также ощущается нехватка учебных средств и материалов на языках коренного населения. Официальная система образования, ориентированная на письменные формы обучения, зачастую не уделяет внимания устным традициям групп коренного населения. Вызывает также тревогу число неохваченных обучением в школах, что говорит о недостаточности одной лишь официальной системы образования. Отсюда вытекает необходимость расширения внешкольного обучения в целях удовлетворения потребностей групп коренного населения.

Жилье/здравоохранение/питание

Право на эти основные потребности провозглашено в Международном билле о правах человека и получило свое развитие в последних инициативах стран третьего мира. Значение права на жилье как право человека было подчеркнуто в Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года, в то время как право на питание было разработано в недавних проектах по преодолению голода и недоедания, подготовленных при содействии Продовольственной и сельскохозяйственной организации. "Здоровье для всех и все для здоровья" - таков в настоящее время лозунг Всемирной организации здравоохранения, нацеленный на 2000 год и направленный на осуществление права на здоровье.

В проекте декларации этим потребностям уделяется первоочередное внимание, но исключается государственный патернализм путем уточнения следующих прав коренного населения:

"20. Право определять, планировать и осуществлять по возможности через свои собственные институты все программы в области здравоохранения, а также жилищные и другие социально-экономические программы, касающиеся их".

"23. Коллективное право на автономию в вопросах, касающихся их собственных внутренних и местных дел, включая ... здравоохранение, жилищные вопросы ..."

Однако на практике осуществление права на удовлетворение этих потребностей наталкивается на массу препятствий. Во многих странах, в которых общины коренного населения не занимают господствующего положения, они испытывают острые проблемы в вопросах жилья, здравоохранения и питания прежде всего потому, что жители большинства этих общин проживают в сельских районах, где они не имеют надлежащего доступа к соответствующим услугам.

Юридические услуги

Право на юридические услуги подразумевается в Международном билле о правах человека, в частности в положениях, касающихся равенства всех людей перед законом и восстановления в правах компетентными судами. Однако традиционное представление о юридических услугах в рамках официальной системы судов и адвокатов вряд ли можно считать совершенным, особенно ввиду того, что большинство населения мира, включая группы коренного населения, не имеют реального доступа к официальной системе; они слишком далеки от такой системы физически и духовно. Поэтому необходимо иметь в виду традиционные системы разрешения споров, при которых не обязательно наличие квалифицированных судей и адвокатов; например, в качестве посредников на местном уровне могут выступать вожди или священники 36/.

В проекте декларации учтена эта параллельная система и предусмотрен целый ряд различных механизмов:

"28. Индивидуальное и коллективное право на доступ к взаимоприемлемым и справедливым процедурам урегулирования конфликтов и споров между государством и коренным населением, его группами или отдельными лицами и право на незамедлительное решение, выносимое такими процедурами. Эти процедуры должны включать в себя по мере необходимости переговоры, посредничество, национальные суды и международные механизмы по обзору и рассмотрению жалоб в области прав человека".

Религия

Религия как социальное право неизбежно и неразрывно связана с религией как культурным правом. Это право неоднократно упоминается во многих международных документах, в частности в Международном билле о правах человека. Однако с учетом традиций и верований коренных жителей восприятие ими своей религии может быть шире, чем в основных мировых религиях. Как отмечается в исследовании Кобо, традиционные религии имеют тенденцию к более широкому пространственному подходу (нежели временному или историческому) 37/. Они тесно связаны с физическим присутствием земли и окружающей их природы.

По этой причине в проекте декларации подробно изложено право исповедовать свою религию:

"8. Право показывать, пропагандировать, отправлять и соблюдать свои собственные религиозные традиции и обряды, а также содержать, охранять святые места и захоронения, предназначенные для этих целей, и иметь к ним доступ".

Принцип автономии в этом вопросе вновь поднимается в следующей статье:

"23. Коллективное право на автономию в вопросах, касающихся их собственных внутренних и местных дел, включая ... религию ..."

Язык

Право пользоваться своим языком применительно к группам коренного населения связано с их чувством самосознания. Во многих обществах национальные системы образования представляют собой определенную опасность, поскольку они склоняются в сторону выбора одного национального языка, а не многоязычности, что относится и к преподаванию языков коренного населения. Таким образом, с одной стороны, вопрос языка становится средством проведения государственной политики ассимиляции, а, с другой стороны, содействует разрушению этнических культур.

Многоязычность является средством, которое способствует сохранению культуры коренного населения и его социальной сплоченности. Проект декларации, признавая это право, придает этому вопросу первоочередное значение:

"9. Право сохранять свой язык и пользоваться им, в том числе для административных, судебных и других соответствующих целей".

Проблема заключается в том, разрешит ли это национальное государство.

Информация

Право на информацию не упоминается конкретно в Международном билле о правах человека, однако в последние годы этот вопрос получил определенное развитие. С точки зрения интересов коренного населения эта проблема имеет особое значение, так как необходим поток информации от групп коренного населения и к этим группам. Главным препятствием в этой области является контроль государства над средствами массовой информации, а также нежелание удовлетворять потребности групп коренного населения и, в частности, позволить им иметь свои собственные телевизионные программы.

Право на информацию изложено в проекте Декларации в следующем виде:

"11. Право содействовать взаимному обмену информацией и образованию в области культур, признавая достоинство и разнообразие своих культур и обязанность государств принимать необходимые меры в других секторах национальной общины в целях ликвидации предрассудков и расширения взаимопонимания и добрых отношений".

В проекте также предусмотрена автономия групп коренного населения:

"23. Коллективное право на автономию в вопросах, касающихся их собственных внутренних и местных дел, включая ... информацию ..."

Земля

Одной из самых сложных проблем, связанных с правами коренного населения, является проблема земли как с точки зрения утраченного группами коренного населения и требований о возвращении (или компенсации), так и с точки зрения того, что они сохранили и хотели бы уберечь от эксплуатации другими. Этот вопрос еще более осложняется тем, что группы коренного населения часто духовно связаны с землей; сама земля является их смыслом жизни. Как отмечается в исследовании Кобо:

"Для таких народов земля не просто собственность и средство производства. Вся полнота взаимосвязи между духовной жизнью коренных народов и матерью-землей, а также их земель характеризуется множеством издавна сложившихся факторов. Их земля не просто товар, который можно приобрести, а физическая стихия, которой нужно пользоваться свободно" 38/.

В определенной степени право групп коренного населения на землю было признано некоторое время тому назад Конвенцией № 107 Международной организации труда (см. выше), однако эта Конвенция подверглась критике за ее уклон в сторону патернализма и ассимиляции. Нынешний проект декларации содержит больше подробных положений, признающих тесную социальную взаимосвязь между правами коренного населения и землей. В этом отношении право групп коренного населения дополняется соответствующими обязанностями со стороны государств:

"12. Право собственности на земли, которые они традиционно занимают, и на владение ими. Эти земли могут забираться у них только с их свободного и ясно выраженного согласия, закрепленного в договоре или соглашении".

"17. Обязанность государств добиваться и получать их согласие посредством соответствующих механизмов до начала осуществления или до санкционирования осуществления любых программ по разведке или разработке минеральных ресурсов и других ресурсов недр, находящихся на традиционно занимаемых ими территориях".

Борьбу за земельные права не следует недооценивать. Она связана с такими давними понятиями, касающимися приобретения территорий, как, например, концепция *terra nullius* 39/, которая, хотя и была распространена в прошлом, в настоящее время все чаще оспаривается группами коренного населения.

Участие в процессе развития

Право на участие в процессе развития рассматривалось выше в связи с правом на развитие. Нынешний проект декларации подтверждает это право в отношении интересов коренного населения, в частности в следующих положениях:

"21. Право на полное участие в политической, экономической и социальной жизни государства, а также на то, чтобы их особые признаки были надлежащим образом отражены в правовой системе и политических институтах, включая должный учет и признание законов и обычаев коренного населения".

"22. Право на полное участие на государственном уровне через избираемых ими представителей в принятии и осуществлении решений по всем национальным и международным вопросам, которые могут затрагивать их жизнь и судьбу".

Хотя немногие государства отказывают группам коренного населения в праве на участие, его осуществление сопряжено с решительной борьбой за разделение власти и распределение ресурсов. Во многих странах существуют централизованные системы правления, и их правительства не желают разделять власть с коренным населением или другими группами, находящимися под их администрацией. Кроме того, они опасаются (или судя по всему опасаются) процесса самоопределения, который может привести к отделению.

Нынешний проект декларации, предусматривающий права коренного населения на участие на основе "автономии", характеризуется отказом от имевших место в прошлом тенденций к ассимиляции и патернализму. Однако будет нелегко убедить те государства, где власть и ресурсы монополизированы, в частности авторитарные или тоталитарные системы, пойти на дополнительные уступки.

Осуществление прав

Указанные выше права являются примером некоторых социальных прав, которые в настоящее время прямо или косвенно признаются за группами коренного населения. И хотя можно сказать, что подход к ним вызывает определенный оптимизм, подлинное осуществление этих прав является намного более сложным делом и может служить поводом для пессимизма. Проблемы возникают как на национальном, так и на международном уровнях.

Проблемы, возникающие на национальном уровне

На национальном уровне подлинное осуществление этих прав зависит прежде всего и в основном от политической воли, изменения которой добиться зачастую весьма нелегко. Тем не менее, давление международного сообщества может привести к определенным уступкам.

С юридической точки зрения интересно отметить, что во многих правовых системах права коренного населения не оговариваются специально. Обычно национальные конституции предоставляют права "каждому" или "каждому гражданину" на индивидуальной основе, а не группам, включая группы коренного населения, на коллективной основе 40/. В целях укрепления прав коренного населения групп, вероятно, потребуются проведение дополнительных законодательных реформ для признания этих прав в самой конституции или других правовых актах.

Одного лишь принятия законов недостаточно. Социальные права в значительной степени зависят от активной роли государства, по крайней мере в вопросе направления финансовых ресурсов тем, кто в них нуждается. Это взаимосвязано с планами национального развития и соответствующим распределением бюджетных средств на оказание помощи группам коренного населения. С другой стороны, это ведет к тому, что государственная политика позволяет группам коренного населения сохранить и удержать те ресурсы и власть, которыми они располагают. Благодаря своему невмешательству государства содействуют сохранению той "способности к самообеспечению", которая еще осталась у групп коренного населения и, как следствие этого, той социальной структуры, которая на ней базируется.

Помимо этого существует проблема восстановления социальных прав в тех областях, в которых они были нарушены. В некоторых случаях возможно обращение в суды, однако, как уже отмечалось, доступ к официальной системе отправления правосудия, особенно в развивающихся странах, крайне затруднен. Поэтому

следует изучать и развивать альтернативные механизмы, учитывая тот факт, что очень часто права коренного населения ущемляются в силу произвольных действий органов исполнительной власти. Это ведет к необходимости создания национальных и местных механизмов, осуществляющих урегулирование споров вне судебной системы. Составной частью этих механизмов являются административные трибуналы, имеющие своей целью быстрое и эффективное с точки зрения затрат разрешение споров между органами исполнительной власти и населением. Чиновники, уполномоченные рассматривать жалобы населения, или подотчетные парламенту специальные комитеты также могут служить средством восстановления прав групп коренного населения в том случае, если они оспаривают действия исполнительного органа. На местном уровне руководители сельских общин или комитеты также могли бы играть ключевую роль в разрешении споров, препятствуя самым возможным нарушениям прав коренного населения.

В этой связи возникает юридический вопрос о том, должен ли заключаться договор между группами коренного населения и правительством, представляющим более широкую группу населения, который гарантировал бы права коренного населения 41/. В некоторых странах подобные договоры существуют, например, в Новой Зеландии 42/, а также имеются органы, контролирующие соблюдение этих договоров 43/. В других странах таких договоров нет, например, в Австралии 44/. Или же, если они существуют, их статус и обязательный характер не определены, как, например, в Соединенных Штатах Америки 45/. С другой стороны, могут существовать договоры с некоторыми группами коренного населения, а с другими их может не быть, как, например, в Канаде, где есть договоры с некоторыми группами, но нет договора с индейцами племени кри 46/. Хотя юридическая сила этих договоров может быть неодинаковой в зависимости от того, рассматривают ли их в качестве внутригосударственных договоров или международных соглашений, они могут придавать чувство большей уверенности группам коренного населения. Там, где их пока нет, следует изучить возможность заключения таких договоров с созданием соответствующих механизмов контроля. Если заключение договоров признано нежелательным или нецелесообразным на данный момент, то альтернативным вариантом может быть принятие законодательных актов, гарантирующих права коренного населения в одностороннем порядке со стороны господствующей группы населения. Нет необходимости говорить, что, независимо от формы документов (в виде двусторонних соглашений и односторонних актов), социальные права должны быть особо оговорены, причем даже более конкретно, чем в уже существующих документах, учитывая изложенный выше перечень прав.

Не следует также недооценивать вклад неправительственных организаций в дело предотвращения, а также исправления нарушений прав коренного населения. Правительственные каналы зачастую недостаточны и неэффективны, и группы коренного населения вынуждены полагаться на неправительственные инициативы. Присутствие многих таких организаций на сессиях Рабочей группы по коренному населению в Женеве свидетельствует об их важной роли. Демонстрация их деятельности и взглядов на международном уровне способствует усилению их роли на национальном уровне 47/.

Наконец, можно обсудить вопрос о создании комитета по правам коренного населения, в котором были бы представлены группы коренного населения, правительственные органы, представители других слоев населения и неправительственные организации. Это мог бы быть национальный форум для поиска компромиссов между различными интересами правительственных и неправительственных организаций, а также коренного и некоренного населения. Этот форум должен учитывать самобытность различных культур и стремиться к согласованию интересов в тех случаях, когда единообразие нежелательно.

Проблемы, возникающие на международном уровне

Одной из основных проблем, лежащих в основе прав коренного населения на международном уровне, является проблема выбора между документами, имеющими обязательный характер, например, договорами (жесткие правовые акты), или другими документами, имеющими необязательный или полубязательный характер, такими, как декларации (гибкие правовые акты).

Документы обязательного характера, прямо или косвенно касающиеся прав коренного населения, уже существуют. В порядке примера можно привести Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Конвенцию № 107 Международной организации труда. Недостатком этих документов является то, что к ним присоединилось довольно мало стран, в особенности из числа азиатских, и их соблюдение недостаточно эффективно обеспечивается в тех странах, которые к ним присоединились. Конвенция № 107 также подвергается критике за свойственную ей склонность к патернализму и ассимиляции, и в настоящее время делаются попытки ее пересмотра путем установления более гибкого подхода и замены термина "население" термином "народы" 48/. В ней также можно было бы косвенно упомянуть о понятии самоопределения в качестве общепризнанного права коренного населения 49/, хотя вопрос об объеме его толкования мог бы быть открыт для обсуждения (т.е. следует ли понимать его настолько широко, чтобы оно включало в себя отделение).

Недавние события показали жизнеспособность документа, имеющего менее обязательный характер, а именно проекта всеобщей декларации прав коренного населения, который цитировался выше 50/. Если этот документ будет одобрен Организацией Объединенных Наций, он будет обладать большой силой воздействия; его гибкость будет побуждать государства голосовать за него, поскольку предусматриваемая в нем степень ответственности ниже, чем у документов, имеющих обязательный характер. Перечень социальных прав, прямо или косвенно упомянутых в проекте Декларации, был уже подробно обсужден и включает в себя право на социальное развитие, услуги социального попечения, социальное обеспечение, достаточный уровень жизни, занятость, образование, жилье/здравоохранение/питание, юридические услуги, религию, язык, информацию, землю и участие в процессе развития. Этот перечень можно рассматривать скорее как предварительный, нежели исчерпывающий. Эти права подкрепляются обязательствами, возлагаемыми на государство, в частности, следующими из них:

"7. Обязательство государств оказывать в пределах имеющихся ресурсов необходимую помощь в целях сохранения их самобытности и развития".

"27. Обязанность государств соблюдать договоры и другие соглашения, заключенные с коренным населением".

Одним из серьезных недостатков, который бросается в глаза, является вопрос контроля и наблюдения за осуществлением социальных прав коренного населения. Большинство механизмов, существующих на международном уровне, связаны с гражданскими и политическими правами, а не экономическими, социальными и культурными правами. Например, Комитет по правам человека, созданный в связи с Международным пактом о гражданских и политических правах 51/, занимается исключительно гражданскими и политическими правами, а процедура 1503 Комиссии по правам человека, касающаяся жалоб относительно нарушения прав человека, в основном используется применительно к гражданским и политическим правам 52/. Другие механизмы, непосредственно занимающиеся социальными проблемами, например, созданный недавно Международный комитет по экономическим, социальным и культурным правам 53/, не обладают достаточно обязательной силой, а также зависят от присоединения государств к соответствующим договорам, таким, как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

По этой причине было рекомендовано учредить должность международного омбудсмана по правам коренного населения, которому будут направляться жалобы коренного населения 54/. Даже если он будет обладать сугубо рекомендательными полномочиями, давление со стороны международного сообщества, вызванное его заключениями, может удержать государства от посягательств на права коренного населения. Эта рекомендация заслуживает дальнейшего рассмотрения.

Если эта рекомендация не получит поддержки на международном уровне, то можно использовать существующие международные механизмы таким образом, чтобы они более конкретно отвечали потребностям в деле защиты прав коренного населения. Ключевым органом является сама Комиссия по правам человека. Бесспорно, ее процедура 1503 имеет достаточно широкие рамки, чтобы содействовать защите прав коренного населения, если отстаивать права человека настойчиво и постепенно. Неспособность Комиссии обеспечить защиту социальных прав в прошлом не должна препятствовать будущим попыткам использования ее мандата в этой области.

С другой стороны, не следует забывать о роли международных и национальных неправительственных организаций, выполняющих функции контроля и исправления положения в случаях злоупотребления государственной властью. Поэтому следовало бы облегчить их доступ к таким механизмам, как процедура 1503, с тем чтобы использовать их в противовес произволу государства и в качестве средства удовлетворения жалоб, пусть и в несколько ограниченной форме.

Расширение объема социальных прав также требует активизации сотрудничества между различными организациями, занимающимися основными потребностями человека, от ЮНЕСКО до Всемирной организации здравоохранения, Продовольственной и сельскохозяйственной организации и вплоть до Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Организации, первоначально не связанные с правами человека, поскольку они занимаются предоставлением услуг, могут выступать в роли основного стимулирующего элемента в деле осуществления социальных прав. И наоборот, организации, которые с момента создания считаются связанными с правами человека, поскольку они ориентированы на выполнение защитных функций, могут оказаться неэффективными в вопросе обеспечения социальных прав, так как это требует широкого круга услуг и опыта (долгосрочных с точки зрения спроса и подхода), если они не объединят усилия с теми организациями, которые обладают необходимым практическим опытом. Именно поэтому возникает необходимость более широкого сотрудничества.

Наряду с уже выдвинутым предложением в отношении национального уровня, вероятно, было бы целесообразно создать комитет или ассоциацию по правам коренного населения, в которую бы входили как правительственные, так и неправительственные организации.

В конечном итоге эти инициативы могли бы содействовать подлинному осуществлению прав коренного населения не через разрешение конфликтных ситуаций, а скорее путем сближения позиций. Определенный сдержанный оптимизм в этой связи вызывает зарождающееся понимание того, что "многообразие само по себе противоречит единству не более, чем единообразие само по себе неизбежно порождает желаемое единство" 55/.

Сноски

- 1/ Одно из последних сравнительных исследований см. в Law and Anthropology (Internationales Jahrbuch für Rechtanthropologie) (1987).
- 2/ В частности, на Фиджи.
- 3/ Op.cit., note 1; 1-2.
- 4/ R.L. Barsh, "Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law", 80 AJIL 369 (1986); 373.
- 5/ A. Eide, "Internal Conflicts under International Law", in K. Rupesinghe (ed.), Ethnic Conflict and Human Rights (United Nations University/Norwegian University Press, 1988) 25; 28.
- 6/ M. Carneiro da Cunha, "Aboriginal Rights in Brazil", op.cit., note 1, 55.
- 7/ См. далее D. Weissbrodt, "Report on the fifth session of the Working Group on Indigenous Populations", 12 HRI 65 (Fall 1987).
- 8/ Международный билль о правах человека включает в себя Всеобщую декларацию прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. Текст см. в документе Права человека: Сборник международных договоров (Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций, 1983).
- 9/ 21 ILM 59 (1982).
- 10/ 13 ILM 50 (1974).
- 11/ R.L. Barsh, "Revision of ILO Convention No. 107", 81 AJIL 756 (1987); 760.
- 12/ Статья 1 обоих пактов.
- 13/ Op.cit., note 7, 66.
- 14/ I. Brownlie, "The Rights of Peoples in Modern International Law", 9 Bulletin of the Australian Society of Legal Philosophy 104 (1985).
- 15/ Deschênes Report as cited by M. Davies, "International Developments of Indigenous Rights", op.cit., note 1, 29; 33.
- 16/ J. Crawford, "The Aborigine in Comparative Law", ibid., 5; 9.
- 17/ J. Crawford, ibid., 7.
- 18/ P. Hanks, "Aborigines and Government: The Developing Framework", in P. Hanks and B. Keon-Coen (eds.), Aborigines and the Law (Sydney, Allen & Unwin, 1984) 19; 19.
- 19/ V. Muntarbhorn, "The Aborigine in Thai Law", op.cit., note 1, 266; 266.

20/ См. далее А. Smith The Ethnic Revival (Cambridge, Cambridge University Press, 1981) и J. Rothschild, Ethnopolitics: A Conceptual Framework (New York, Columbia University Press, 1981).

21/ T. Van Boven as cited by M. Davies, op.cit., note 15, 29.

22/ Например, в Канаде см. J. Bayly, "Aboriginal Rights in Canada: The Northwest Territories", op.cit., note 1, 43; 50; в Соединенных Штатах см. J.W. Zion, "Aboriginal Rights: The Western United States of America", ibid., 195; 205; в Австралии см. G. Nettheim, "Australian Aborigines and the Law", ibid., 371; 372; 384-91.

23/ Например, в Шри-Ланке см. P. Hyndman, "The Law and the Veddas of Sri Lanka: Vanishing Aborigines?", ibid., 215; 219; 221.

24/ E/CN.4/Sub.2/1988/24 (1988), пункт 73.

25/ Так же, Приложение II.

26/ J.R.M. Cobo, Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Peoples, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4 (1987).

27/ D. Bhattacharya, "Development: The State of the World at the Beginning of the Third Development Decade", XX The Developing Economics 21 (1982).

28/ Резолюция 41/128 (1986) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

29/ Статья 1 (1).

30/ Статья 8.

31/ Например, Таиланд в настоящее время вступает во вторую половину своего шестого плана национального экономического и социального развития (1987-1991).

32/ Текст см. в "Конвенции и рекомендации Международной организации труда, 1919-1981" (Женева, Международная организация труда, 1982 год).

33/ В частности, статья 25 Всеобщей декларации прав человека и статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

34/ Например, статья 23 Всеобщей декларации прав человека, статья 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и конвенции Международной организации труда, такие, как Конвенция № 122.

35/ Op.cit., note 26, paras. 89-119.

36/ Применительно к азиатско-тихоокеанскому региону см. далее Transcultural Mediation in the Asia-Pacific (Manila, Asia-Pacific Organization for Mediation, 1988).

37/ Op.cit., note 26, paras. 585-608.

38/ Ibid., para. 197.

39/ Тенденция к ограничительному применению данной концепции была отмечена в ходе рассмотрения вопроса о Западной Сахаре в Международном Суде: ICJ Reps. 12 (1975).

40/ Например, в конституции Таиланда 1978 года используется термин "каждый человек", и права групп населения не упоминаются.

41/ В 1988 году был назначен специальный докладчик для изучения договоров и соглашений и других конструктивных договоренностей, заключаемых между государствами и группами коренного населения: E/CN.4/Sub.2/1988/24/Add.1 (1988).

42/ Договор Вайтанги 1840 года. См. далее D. Williams, "Aboriginal Rights in Aotearoa", op.cit., note 1, 423.

43/ Решение трибунала Вайтанги по делу о Новой Зеландии.

44/ Nettheim, op.cit., note 22.

45/ W. Cole Durham, "Indian Law in the Continental United States: An Overview", op.cit., note 1, 93; Zion, op.cit., note 22.

46/ Такова была позиция по отношению к индейцам племени кри до 1975 года, однако в настоящее время имеется законодательный акт, признающий права индейцев кри - Закон об индейцах кри. См. далее "Cree Counsel the UN", 12 HRI 101 (Winter 1988).

47/ См. выше, сноска 24, пункты 7-8.

48/ Op.cit., note 11.

49/ См. выше, сноска 24, пункт 80 и его связь со статьей 24 проекта декларации, в которой говорится следующее:

"Право принимать решения по структурам их автономных институтов, проводить выборы в такие институты и определять состав соответствующего коренного населения в этих целях".

50/ См. выше, сноска 25. Необходимо отметить шаги, которые привели к разработке проекта декларации, в частности тот факт, что в 1987 году подготовительной встречей по вопросам о коренных народах была принята Декларация принципов. Примеры принципов, касающихся социальных прав, включают в себя следующие:

"2. Все коренные нации и народы имеют право на самоопределение, в силу которого они имеют право на ту ступень автономии или самоуправления, которую они изберут. Это включает в себя право свободно определять свой политический статус, свободно осуществлять свое собственное экономическое, социальное, религиозное и культурное развитие ...".

"12. Коренные нации и народы имеют право на образование и осуществление контроля над образованием, а также на ведение дел с государствами на их собственных языках и на создание своих собственных учебных заведений.

13. Никакие технические, научные или социальные исследования, включая археологические раскопки, не могут проводиться в отношении коренных наций или народов или их земель без их предварительного разрешения...

14. Религиозные обряды коренных наций и народов должны полностью уважаться и защищаться законами государства и международным правом. Коренные нации и народы должны обладать беспрепятственным доступом к святым местам и возможностью пользоваться ими в соответствии с их собственными законами и обычаями, включая право на личную жизнь.

15. Коренные нации и народы являются субъектами международного права".

"21. ... все коренные нации и народы имеют право определять, планировать, использовать и контролировать ресурсы в области здравоохранения, жилья и других социальных услуг, касающихся их".

См. далее E/CN.4/Sub.2/1987/22 (1987).

51/ Литература по данному вопросу является весьма обширной. Более простое разъяснение см. в Human Rights Machinery: Fact Sheet No. 1 (Geneva, United Nations, 1987).

52/ Ibid.

53/ Ibid. and P. Alston and B. Simma, "First Session of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 81 AJIL 747 (1987).

54/ Это одна из рекомендаций доклада Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам, часть которого воспроизводится в документе E/CN.4/Sub.2/1987/22 (1987), приложение IV.

55/ См. выше, сноска 26, пункт 402.

В. УЧАСТИЕ КОРЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

Основной доклад, подготовленный профессором Дугласом СандерсомВведение

1. В настоящее время жизнь коренных народностей как отдельных групп населения характеризуется тремя различными ситуациями: они являются населением, живущим или в глубине страны, или в анклавах, или в сельской местности.

Наиболее культурно обособленным и наиболее уязвимым является население, живущее в глубинных районах страны - в арктических и приарктических районах, в пустынях, в холмистой местности, в горах, лесах и джунглях. К этой категории принадлежат изолированные племена, обитающие в бассейне Амазонки и в глухих лесах Южной Америки.

Ко второй группе принадлежит население, живущее в анклавах в тех районах, где оно образует четко различимое меньшинство среди большего по численности населения. К этой категории принадлежат многие коренные общины в Северной Америке, Австралии и Новой Зеландии.

Третью группу составляют живущие в государствах крестьяне или рабочие, которые, однако, остаются отдельной расовой, а часто и лингвистической группой. Наиболее известными примерами являются индейцы, живущие в Андах, на территории Эквадора, Перу и Боливии.

Наиболее изолированное коренное население не принимает практически никакого участия в экономической жизни того государства, в котором оно проживает. И напротив, население, принадлежащее к третьей категории, полностью интегрировано в государственную экономику, хотя и в качестве крестьянства или пролетариата. В ведущемся в настоящее время обсуждении вопросов, связанных с коренным населением, основное внимание, как правило, уделяется первым двум группам.

ВОПРОС ПРАВ КОРЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ НА ИХ ТРАДИЦИОННЫЕ ЗЕМЛИ И РЕСУРСЫ

2. Коренное население превратилось в национальные меньшинства или утратило контроль над своими традиционными землями в результате:

a) колониализма, связанного с образованием новых народностей и новых государств (как в случае американских континентов), или

b) расширения границ соседних государств (как в северной Японии или в северной Скандинавии), процесса, который зачастую не характеризуется как колониализм. При осуществлении обоих этих процессов поднимался вопрос о том, сохраняются ли права коренного населения на их традиционные земли и ресурсы в рамках правовой системы нового или расширившегося государства. Поскольку образование или расширение границ государства являлось международным процессом, то возникает также вопрос о том, признается ли международным правом сохранение за коренным населением его прав. Правовые аргументы в пользу колониализма или экспансии государств рассматриваются в качестве части внутригосударственного права или международного права или же иногда в качестве и того и другого.

3. В настоящее время определенные оправдания или объяснения колониализма или экспансии государств отвергнуты как расистские, этноцентрические, фактически неточные или противоречащие принципам, закрепленным во внутригосударственном и международном праве. Эти неприемлемые объяснения можно вкратце изложить следующим образом:

a) Религиозная миссия: в процессе колониального захвата, осуществлявшегося Португалией и Испанией, часто делались ссылки на Конгрегацию пропаганды веры, хотя такой аргумент отвергался крупными деятелями римско-католической церкви, а именно Витториа и де лас Касас. Идея "просветительской миссии" является более современным вариантом этого же самого подхода, который, однако, больше неприемлем в современном международном праве.

b) Открытие новых земель: современные ученые делают вывод о том, что само по себе открытие новых земель никогда не являлось правовым основанием на приобретение территорий. "Первооткрытие" стало объяснением после известного факта, использованного для оправдания приобретений, которые уже были сделаны. В основе известных судебных решений, вынесенных в начале XIX века Главным судебным исполнителем Верховного суда Соединенных Штатов Америки, лежала доктрина "открытия новых земель", однако в них признавалось, что открытие новых земель не приводит к утрате индейцами территориальных или политических прав. Австралийские аборигены дважды осуществляли обратное "открытие", устанавливая свой флаг на британской земле.

c) Завоевание: говоря о "завоевании", историки в Латинской Америке рассматривают этот процесс как имеющий пагубные последствия для тех прав, которыми индейцы пользовались ранее. Однако государства в Скандинавии, Северной Америке и Австралии не утверждают, что им удалось добиться установления контроля над коренными территориями путем "завоевания", хотя они признают, что некоторые боевые действия имели место. Обоснованное с правовой точки зрения завоевание включает i) справедливую войну, ii) непостоянное приобретение территории, и iii) сохранение прав, существовавших до осуществления самого завоевания. Британский имперский суд - судебный комитет Тайного совета, - внося определение по поводу прав племен, проживающих в той части империи, на территории которой в настоящее время находится государство Нигерия, заявил: "Не следует предполагать, что простое изменение суверенитета означает подрыв прав частных собственников...": *Amodu Tijani v. The Secretary*, (1921) 2 A.C. 399 at 407.

d) Отказ в сохранении существовавшего ранее правового порядка: иногда утверждалось, что с правовой точки зрения соответствующие территории были необитаемыми на том основании, что их население составляли кочующие охотники, не имеющие никакой политической или правовой организации. Эта аргументация принадлежит представителям так называемой школы "бродячих дикарей", которая очень часто использовалась в качестве довода в пользу приобретения населенных земель. Согласно принципу права Великобритании, регулировавшего приобретение территорий за счет "оккупации и заселения", предполагалось, что они являются "бросовыми и пустующими", и эти земли характеризовались как "terra nullius", т.е. земли, не принадлежащие никому. Этот довод был использован Верховным судом северной территории Австралии при слушании дела *Milirrpum v. Nabalco* (1971) 17 F.L.R. 141, однако в настоящее время при ведении судебных дел в этой стране он оспаривается. Доктрина "terra nullius" повсеместно признается как расистская, и ее применение к Австралии противоречит определению Международного Суда, сделанному в решении от 1975 года в отношении статуса Западной Сахары.

4. Вопрос сохранения в рамках правовых систем государств тех прав коренного населения, которыми они пользовались ранее, - вопрос, который еще далек от решения, является темой ведущегося в настоящее время в ряде государств судебного разбирательства. Последние судебные дела включают: а) решение, принятое в 1981 году Верховным судом Швеции по делу Skattefjaal (Taxed Mountain), б) решение, принятое в 1982 году Верховным судом Норвегии по делу Alta Dam, в) ведущееся в настоящее время в Австралии судебное разбирательство по делу Mabo v. Queensland, касающееся традиционных прав в отношении островов Торрес, г) ведущееся в настоящее время в Канаде судебное разбирательство по делу Uukw v Attorney-General of British Columbia (и два сопутствующих дела) - тяжба, ведущаяся индейцами племени Кри (озеро Любикон), и судебное разбирательство в отношении прав коренного населения на рыболовство (в настоящее время слушается Верховным судом Канады), е) ведущееся в настоящее время судебное разбирательство в Новой Зеландии, касающееся земли, принадлежащей маори, и прав на рыболовство, и ф) предпринимавшиеся в 1987 году в ходе судебного разбирательства в малайзийском штате Саравак попытки защитить права племен на лесные земли. В целом коренное население располагает очень ограниченными возможностями обращения в суд. Обычно коренное население не может обратиться в суд, поскольку i) у него нет достаточных средств, ii) это население мало знакомо с судебными процедурами, iii) оно не имеет равного доступа к адвокатам и к правовой системе и iv) оно не имеет надлежащего доступа к беспристрастным трибуналам.

5. Столкновения между интересами коренного населения и частных фирм, занимающихся разработками природных ресурсов или государственными программами развития, имеют долгую историю, но именно в течение последнего десятилетия они становятся все более частым явлением. Данную проблему можно проиллюстрировать несколькими примерами:

а) В последнее время в провинциях Британская Колумбия и Онтарио в Канаде и в штате Саравак в Малайзии отмечаются случаи противодействия лесозаготовительным работам со стороны коренного населения.

Индейцы оказывали физическое противодействие лесозаготовительным работам на различных участках в Британской Колумбии. Они блокировали выездные дороги, а в одном случае вбили в деревья крупные гвозди, с тем чтобы вывести из строя механические пилы. С тем чтобы прекратить эти проявления протеста, лесозаготовительная компания обратилась с ходатайством о наложении судебного запрета. В 1985 году апелляционный суд Британской Колумбии распорядился прекратить лесозаготовительные работы на этом конкретном участке на том основании, что требования индейцев в отношении прав собственности на эту землю не были разрешены в правовом порядке. Блокирование индейцами выездной дороги в канадской провинции Онтарио началось в июне 1988 года и спустя шесть месяцев все еще продолжается. Представители правительства и индейских племен предприняли попытку урегулировать проблему путем переговоров, однако, как ожидается, в декабре 1988 года этот вопрос будет передан в суд.

Начиная с марта 1987 года коренное население даяков, проживающее в провинции Саравак, блокировало 12 выездных дорог, препятствуя проведению лесозаготовительных работ. Делегация даяков отправилась в столицу Малайзии Куала Лумпур, с тем чтобы добиться защиты своих лесных земель. Они возбудили судебный процесс. Они обратились к правительству с ходатайством предоставить этим землям статус "государственных лесных заповедников" с целью их защиты, однако этот статус не был им предоставлен. После семи месяцев протеста блокирование выездных дорог было прекращено, однако этого удалось добиться лишь за счет ареста 42 человек, которые были обвинены, в частности, в незаконном занятии государственных земель. Эти аресты явились частью гораздо более крупной волны арестов, которые были произведены в октябре и ноябре 1987 года, главным образом на полуостровной части Малайзии.

b) В ряде районов, населенных коренным населением, которое занималось традиционными промыслами, были осуществлены или предлагалось осуществить проекты по строительству гидроэлектростанций. Такой конфликт возник, например, в Бангладеш, Бразилии, Гайане, Индии, Канаде, Малайзии, Мексике, Норвегии, Соединенных Штатах, на Филиппинах и в Швеции.

Крупнейшая послевоенная демонстрация в Норвегии произошла на месте строительства плотины Альта в 1981 году во время полярной зимы. Эта плотина должна была затопить значительную площадь земель, используемых под пастбища для северных оленей, что неблагоприятно сказалось бы на традиционном оленеводческом промысле, которым занимается народ саами. Из южной Норвегии авиалайнером были доставлены полицейские силы, и сотни протестующих были арестованы. Вопрос о правах народа саами на эту территорию был заслушан Верховным судом Норвегии. Несмотря на представленное по этому делу заключение экспертов, суд постановил, что строительство плотины не окажет существенного влияния на разведение северных оленей.

В результате сооружения в 1963 году плотины Каптаи в Бангладеш было перемещено 100 тыс. коренных жителей, что привело к возникновению серьезных экономических проблем. Как это часто происходит, звучали настойчивые жалобы в отношении того, что программы переселения являются неадекватными.

Население в штате Мадхья Прадеш в Индии, ведущее племенной образ жизни, выступило с протестом против проекта строительства в долине реки Нармада, в результате осуществления которого будет перемещено 200 тыс. человек, живущих в 500 деревнях. Мировой банк, который предоставляет заем в сумме 450 млн. долл. на строительство плотины Сардар Савовар, рекомендовал использовать для переселения этих людей лесные земли, даже хотя это и будет являться нарушением Закона о сохранении лесных угодий. Как широко известно, Мировой банк в течение ряда лет критикуется за свое участие в проектах, осуществляемых в районах расселения племен, а также за то, что он сформулировал особую политику, связанную с рассмотрением именно этих вопросов.

В настоящее время вождь индейцев племени каяпо в Бразилии пытается привлечь внимание международного сообщества к бразильскому плану строительства двух крупных плотин на реке Шингу в бассейне реки Амазонки. Он заявил, что в результате сооружения плотины будет затоплено 25 млн. га лесов и что придется переселять 500 тыс. человек.

c) Добыча угля, нефти и газа приводит к возникновению проблем в различных частях мира. В Бразилии разработка недр, безусловно, мешает осуществлению планов по разграничению земель с целью защиты народа яномама. Индейцы племени кри (озеро Любикон) в Канаде считают, что разработка нефтяных и газовых месторождений на их коренных землях подрывает их традиционные промыслы, такие, как охота и добыча пушного зверя. Основным вопросом, связанным с аборигенами в Австралии, является добыча урана и других полезных ископаемых, в особенности поскольку в зону проведения горных работ зачастую попадают традиционные святы места. Наиболее яркой иллюстрацией этого конфликта в современной австралийской истории явилась переброска горного оборудования в Нукенба. Это привело к тому, что в орган Организации Объединенных Наций, в данном случае в Комиссию по правам человека, была направлена первая делегация аборигенов.

d) Государственная политика по перемещению людей на земли, занимаемые коренным населением, или в районы расселения племен, которая часто называлась программой трансмиграции, создала серьезные проблемы в Бангладеш и Индонезии.

Перемещение бенгальских поселенцев в горный Читтагонг в Бангладеш привело к восстанию, продолжавшемуся десять лет, а также к уходу примерно 45 тыс. беженцев в Индию. На международных форумах Бангладеш отрицала наличие каких-либо проблем, однако в 1988 году правительство страны начало переговоры с представителями племен по имеющимся серьезным вопросам.

6. Международно-правовые дискуссии по вопросу о правах коренного населения или различных племен ведутся главным образом вокруг проблемы прав на традиционные земли, ресурсы и занятие промыслами. Это было основным вопросом, которому посвятил свои лекции по международному праву, прочитанные в 1532 году, испанский теолог Францискус ди Витториа: он пришел к выводу, что с точки зрения как публичного, так и частного права, индейцы располагают подлинным правом на владение своими территориями. В настоящее время при рассмотрении вопроса о правах коренного населения и населения, ведущего племенной образ жизни, на первый план выходит основополагающий вопрос собственности на исконные земли. Статья 11 Конвенции 107 МОТ о коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни, сформулирована следующим образом:

"За заинтересованным населением признается право коллективной или индивидуальной собственности на находящиеся в его исконном владении земли".

В "Исследовании проблемы дискриминации в отношении коренного населения" Специального докладчика Мартинеса Кобо, завершеном в 1983 году, в главе XXII - "Предложения и рекомендации" - 66 пунктов посвящено вопросам земли и ресурсов. Это является наиболее всеобъемлющей и подробной частью рекомендаций. Мы приведем четыре пункта:

511. Следует признать, что коренные народности пользуются естественным и неотъемлемым правом сохранить за собой территории, которыми они обладают, и требовать возвращения земель, которых они были лишены, а также свободно определять способы их использования или эксплуатации.

512. Необходимо реально гарантировать права и обеспечить полное соблюдение прав коренного населения на его земли, которые оно и его предки эксплуатировали с незапамятных времен, на ресурсы недр этих земель, а также на исторически сложившиеся формы землевладения и эксплуатации ресурсов.

513. Коренные народности пользуются естественным и неотъемлемым правом сохранить за собой территории, которыми они обладают, и требовать возвращения земель, которых они были лишены. Иными словами, они имеют право на природное и культурное наследие, содержащееся в их территории, и на то, чтобы свободно определять, как его использовать и какую извлекать из него выгоду.

514. Необходимо признать право всех коренных наций или народностей как минимум на возвращение достаточного количества пригодных для использования земель и на контроль над ними, с тем чтобы они могли существовать в экономически жизнеспособных условиях в соответствии со своими обычаями и традициями и развиваться свойственными им темпами. Необходимо приложить все возможные усилия к тому, чтобы правительства государств юридически признали право коренных народностей на землю. Государствам, где не имеется законодательства о праве коренного населения на землю, следует как можно скорее взять на себя обязательство принять такое законодательство..."

В "Проекте всеобщей декларации прав коренного населения", подготовленном в 1988 году по просьбе Рабочей группы по коренному населению Организации Объединенных Наций г-жой Эрикой-Ирен Даес, в статье 12 предусматривается:

Право собственности на земли, которые они традиционно занимают, и на владение ими. Эти земли могут забираться у них только с их свободного и ясно выраженного согласия, закрепленного в договоре или соглашении.

В представлениях, направляемых коренным населением в Рабочую группу Организации Объединенных Наций, право собственности на их традиционные земли и ресурсы и контроля над ними берется в более широком контексте права коренных народов на самоопределение, которое обычно рассматривается с точки зрения автономии в рамках государств.

Повсеместно признается, что права на земли и ресурсы являются основополагающими правами коренного населения. Единственными правами, которые имели бы равную или большую значимость, были бы права на физическое и культурное выживание.

7. Современное международное право должно признать за коренным населением право собственности на земли и ресурсы и контроля над ними. Именно на основании этого признания могут быть установлены справедливые экономические отношения между коренным населением и государственной экономикой. Ввиду непрекращающихся конфликтов по вопросу территориальных прав коренного населения необходимо осуществлять международный контроль за спорами, а также располагать на международном уровне возможностью по оказанию государствам и коренному населению помощи в решении этих конфликтов.

ВОПРОС ТРАДИЦИОННЫХ ИЛИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ПРОМЫСЛОВ

8. Значение традиционных промыслов обычно недооценивается государствами. Было подсчитано, что стоимость мяса диких животных, добываемого даяками в малазийском штате Саравак, составляет 210 млн. долл. США в год. В результате вырубki тропических лесов даяки потеряют значительную часть этой суммы. Данная потеря является одной из скрытых издержек развития лесной промышленности, которая затронет исключительно даяков и которая обычно не рассматривается в качестве издержки при осуществлении коммерческой вырубki леса. Бывший канадский судья Томас Бергер как в докладе, сделанном в 1977 году в ходе расследования по вопросу строительства трубопровода в долине реки Маккензи в Канаде, так и в докладе Комиссии по рассмотрению положения коренного населения Аляски в 1985 году, подчеркнул то важное значение, которое имеют для коренных общин, проживающих в Арктике и Субарктике, такие промыслы, как охота и добыча пушного зверя.

9. В промышленно развитых западных государствах четко установлено, что в области сельского хозяйства и скотоводства необходима определенная рационализация. На эти отрасли оказывают негативное влияние изменяющиеся погодные условия и колебания цен на рынке. Рационализация может включать контроль за процессом производства, разработку систем сбыта и стабилизацию цен. Такие системы обычно не охватывают традиционные промыслы коренного населения даже в тех случаях, когда, как в случае с пушным промыслом, их продукция сбывается за пределами того региона, в котором она была произведена. Имеются два основных исключения. В Норвегии, Швеции и Финляндии выращивание северных оленей, которым занимается народ саами в северной Скандинавии, регулируется законодательными актами. Такие промыслы, как охота и добыча пушного зверя, которыми занимаются индейцы племени кри, проживающие в районе залива Джемс в северном Квебеке в Канаде, ведутся в рамках системы поддержания доходов, созданной в соответствии с договором, который касается их территориальных прав.

10. Право на охоту, рыболовство, пушной промысел, скотоводство и сбор плодов и ягод все еще имеет важное значение для коренного населения во многих частях мира. Даже в промышленно развитой Северной Америке основную долю судебных дел, связанных с правами коренного населения, составляют дела, касающиеся таких прав, и эти споры по-прежнему являются предметом судебного разбирательства. В договорах и соглашениях обычно содержатся положения, касающиеся этих прав, включая соглашения в принципе о земельных требованиях, подписанные в канадских северных территориях в 1988 году. Международная китобойная комиссия признает специальные права на добычу за эскимосами Аляски. В Конвенции о мигрирующих птицах, подписанной в начале этого века Канадой, Соединенными Штатами и Мексикой, содержатся специальные (хотя и ограниченные положения), касающиеся коренного населения. В дополнении к Договору Стромштада от 1751 года, который устанавливает северную границу между Норвегией и Швецией, для оленеводов народа саами предусматривается право свободного пересечения границы.

Эти права имеют важное символическое и культурное значение для коренных народов. Во многих районах они по-прежнему составляют часть повседневной жизни и имеют решающее значение для занятия исконными промыслами.

11. Определенная часть этих специальных видов экономической деятельности предусматривает производство для внешней продажи. Примерами, достойными внимания, являются разведение северных оленей, промысел пушных зверей, сбор дикого риса, коммерческая охота и рыболовство, а также производство декоративных и ремесленных изделий. В ряде случаев занятие этими видами деятельности признается в качестве исключительного права коренного населения. Разведение северных оленей является монопольным правом народа саами в Швеции и Норвегии, но не в Финляндии. В различных частях Канады индейцы удерживают за собой право на пушной промысел. Как в Канаде, так и в Соединенных Штатах индейцы пользуются по существу монопольным правом на сбор дикого риса. В ответ на продажи копий, изготовляемых некоренными производителями, в различных странах принимаются некоторые специальные меры, направленные на содействие развитию ремесел, которыми занимается коренное население.

12. Особым случаем является коммерческое рыболовство, которое в течение последних двух десятилетий является основным вопросом в Соединенных Штатах, Канаде и Новой Зеландии.

Северно-западное побережье Северной Америки, в том числе часть территории штата Вашингтон, канадская провинция Британская Колумбия и Аляска, очень богато рыбой, особенно лососем, который традиционно является основным продуктом питания индейских племен, проживающих в этом регионе. В этом районе находятся крупнейшие в мире реки, в которых обитает лосось. В 70-х годах суды Соединенных Штатов во исполнение обязательств, содержащихся в договорах, подписанных в XIX веке, постановили, что индейцам, проживающим в прибрежном районе штата Вашингтон, предоставляется право осуществлять до 50% коммерческой добычи рыбы. В 1986 году Апелляционный суд Британской Колумбии постановил, что индейцы, проживающие в прибрежном районе, обладают имеющим законную юридическую силу правом коренного населения на лов рыбы для своих собственных нужд - правом, которое защищается канадской конституцией. В ноябре 1988 года это решение было обжаловано в Верховном суде Канады.

В Договоре Вайтанги от 1840 года, заключенном между вождями маори и англичанами, было подтверждено и гарантировано право маори на "полное и исключительное владение своими ... рыбными промыслами ... без каких-либо посягательств на это право". Однако этот Договор не был взят в качестве

правовой основы в отношении прав европейцев в Новой Зеландии и доля участия маори в рыбном промысле постепенно уменьшилась. Когда правительство Новой Зеландии предложило создать систему "независимых переводных квот" (или НКК) на ловлю рыбы, в соответствии с которой коммерческие квоты на рыболовство рассматривались бы в качестве одной из форм частной собственности, маори обратились со своими жалобами в суды. В сентябре 1987 года Верховный суд Новой Зеландии постановил прекратить предоставление НКК до решения вопросов, касающихся прав маори на рыболовство. В ответ на это правительство предложило не продавать квоты на рыболовство, а передавать их на правах аренды. Самими квотами распоряжалась бы корпорация, половина акций которой принадлежала бы маори, а половина - правительству. Половина доходов, полученных от передачи в аренду, поступала бы в распоряжение маори. В ноябре 1987 года по договоренности между представителями маори и правительством Новой Зеландии была создана совместная рабочая группа для обсуждения нового предложения правительства, а также других возможных путей решения вопросов, касающихся прав на рыболовство. В июле 1988 года эта рабочая группа представила свои доклады. Члены группы не смогли достичь договоренности, и поэтому были опубликованы два отдельных доклада: один - подготовленный представителями народности маори, а другой - представителями короны. Маори предложили короне осуществлять 50% добычи рыбы при сохранении за собой права собственности на остальные 50%. Организация рыбного промысла осуществлялась бы совместно представителями маори и правительства. В июне 1988 года трибунал Вайтанги - консультативный орган - опубликовал доклад о рыболовстве Муривенуа объемом 371 страница. В нем содержится подробная история развития прав на рыболовство в Новой Зеландии, а также проводится сравнительное исследование вопросов промысла рыбы, ведущегося коренным населением в Канаде и Соединенных Штатах. В нем делается вывод о том, что имело место нарушение Договора и

... несоблюдение основного принципа о возможности обоих народов (маори и европейцев) жить вместе ...

13. Имеется ряд случаев, когда особые экономические права коренного населения признаются, но не защищаются против конкурирующих видов деятельности. Так, например, права индейцев на пушной промысел постоянно нарушаются лесной и другими отраслями добывающей промышленности. В Швеции и Норвегии народ саами обладает монопольным правом на разведение северных оленей, однако земли, необходимые для разведения северных оленей, не защищаются и даже не подтверждаются как земли, принадлежащие пастухам народа саами. Это позволяет использовать эти земли для осуществления на них конкурирующих видов деятельности. Норвежские суды постановили, что в таком случае народу саами должна предоставляться компенсация, однако же не на основе признания прав собственности народа саами на земли, необходимые им для выпаса оленей.

14. Вопрос об этих секторах экономической деятельности, свойственных конкретному коренному населению, следует рассматривать в рамках широкого принципа, предложенного в отношении прав собственности на традиционные земли выше в пункте 7. Коренное население предъявляет важное требование о признании их роли в этих видах экономической деятельности. С концептуальной точки зрения это требование согласуется с положениями международных пактов о правах человека, в которых признается право народов на свободное обеспечение своего экономического развития и право не быть лишенными принадлежащих им средств существования.

ПРИСПОСОБЛЕНИЕ К НОВЫМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ УСЛОВИЯМ

15. Коренное население - это, как правило, наименее экономически развитые группы в рамках национальной и региональной экономики, вне зависимости от того, подпадают ли они под категорию населения, живущие в глубине страны, в анклавах или в сельской местности.

Коренное население, проживающее в глубинных районах страны, сталкивается с проблемами, связанными с крайне низким экономическим развитием глубинных районов в рамках национальной, региональной и международной экономики. Оно следует схеме периодического чередования "подъемов и спадов", что характерно для экономической деятельности глубинных районов и что часто является результатом большой зависимости от цен на конкретные товары на мировых рынках. Наглядной иллюстрацией этой схемы является история индейцев мискито, живущих на атлантическом побережье Никарагуа, в которой короткие периоды "бума" связаны с вырубкой леса и продажей черепашьих панцирей. Высокие цены на мех позволили вести обеспеченный образ жизни группам коренного населения на севере Канады, однако с падением мировых цен на мех этот период процветания кончился.

Коренное население, живущее в анклавах, сталкивается с серьезными проблемами безработицы или неполной занятости. Уровень их образования и подготовки ниже местных норм. История государства и расовая дискриминация со стороны частных лиц создали укоренившийся тип поведения, заключающийся в отказе коренному населению в работе, который будет трудно преодолеть.

Коренное население, живущее в сельской местности, испытывает проблемы, связанные с тем, что оно трудится в наименее защищенных секторах национальной экономики, и вследствие существования неравноправных форм собственности на землю ему зачастую отказывается даже в земле для обработки.

Поскольку структурные причины этих экономических проблем являются сложными и носят исторический характер, то имеется общераспространенная тенденция "обвинять жертву" путем приписывания коренному населению таких качеств, как лень или неспособность к адаптации.

16. История отношений между конкретными коренными народностями и новым национальным населением и государствами со всей очевидностью свидетельствует о заинтересованности коренного населения в адаптации и развитии. Исследования хода переговоров, предшествовавших заключению договоров с индейцами в Западной Канаде, показывают, что положения договоров, касающиеся помощи в области сельского хозяйства и разведения скота, были включены по настоянию представителей индейцев. Они не были частью планов правительства. В ходе последующих исследований на основании документов было наглядно показано, как экономическое приспособление, к которому стремились индейцы, было сведено на нет в результате: а) невыполнения обещаний о содействии экономическому развитию, б) отторжения части наилучших сельскохозяйственных земель от индейских резерваций уже после их создания и с) отказа в капитализации индейского сельского хозяйства (даже за счет использования правительственных фондов, выделенных на нужды индейцев) в тот момент, когда неиндейское сельское хозяйство становилось все более капиталоемким. Причина этого отказа заключалась в том, чтобы не допустить конкуренции индейских фермеров с неиндейскими фермерами. Неудача в деле создания индейского сельского хозяйства в Соединенных Штатах и Канаде вскрывает тот исторический факт, что индейцы стремились приспособиться к новой сельскохозяйственной экономике, которая создавалась колониальными поселенцами.

17. Наиболее характерным аспектом экономического планирования для коренного населения, живущего в анклавных в различных странах, является создание системы резерваций в той или иной форме. При этом практически не принимается во внимание тот факт, что после создания такой системы обычно происходит ее урезание за счет сокращения земельной базы. Наиболее плодородные сельскохозяйственные земли, как правило, отторгались от резерваций. В Соединенных Штатах в соответствии с законом от 1887 года об общем предоставлении земельных участков под обработку для личных нужд была урезана площадь земель, отведенных под резервацию индейцев, что является основной причиной нынешней бедности индейцев в этой стране. Во имя индустриализации принадлежащих индейцам земель их наилучшие сельскохозяйственные угодья были переданы во владение лицам, не являющимся индейцами. В Новой Зеландии в Договоре Вайтанги от 1840 года было подтверждено право маори на их традиционные земельные владения, однако суд маори по вопросам землепользования превратился в орудие, используемое для отказа племенам в осуществлении контроля над принадлежащими маори землями и для обеспечения передачи земли от семейных групп маори европейцам. В Японии в нарушение законодательства, касающегося земель, правительство разрешило лицам, не принадлежащим к народу айны, пользоваться на правах аренды закрепленной за айнами землей. Затем в ходе земельной реформы, осуществленной после второй мировой войны, айны рассматривались в качестве отсутствующих землевладельцев и утратили даже возвратные права на эту землю.

18. Что касается коренного населения, живущего в глубинных районах, то их права на землю часто оставались не определенными, а земли, использовавшиеся коренным населением, - не обозначенными границами как резервации. Это отсутствие точности в правовой системе привело к коллизии прав. Длительная задержка в разграничении земель, принадлежащих народу гуайми в западной Панаме, позволила лицам, не являющимся индейцами, создать большое количество поселений в долинных районах, что привело к сокращению сферы землепользования народа гуайми до менее производительных холмистых районов. Отсутствие признания прав на землю, которой в настоящее время в целях пушного промысла пользуются индейцы, проживающие в глубинных районах Канады, позволяет фактически нарушать эти права на пушной промысел в тех случаях, когда в этом регионе создаются предприятия лесной промышленности или других отраслей добывающей промышленности. В этих случаях обычно не признается тот факт, что имеет место нарушение прав индейцев и что связанные с этим убытки являются одной из издержек нового вида экономической деятельности.

19. Часто считается, что исключение коренного населения из сферы национальной экономики является неизбежным следствием культурного различия или неспособности коренного населения к изменению. Эта аргументация принадлежит представителям так называемой школы "фатального воздействия", которая оказывает чрезвычайно сильное влияние на общественное сознание. В действительности же коренное население предпринимало попытки к адаптации. Процессу адаптации препятствовал целый комплекс позитивных и негативных мер, предпринимавшихся государствами и некоренным населением. Слабо изучается вопрос о формальном исключении коренного населения из различных сфер экономической жизни. В западной Канаде индейцам как отдельным лицам запрещено в юридическом порядке получать в собственность государственные земли, а также запрещено получать определенные лицензии на заготовку леса в коммерческих целях.

Расизм и дискриминация в отношении коренного населения являются повсеместным явлением. Серьезное оспаривание расовых стереотипов началось лишь после второй мировой войны.

20. Необходимо учитывать, что экономическое положение коренных народов нельзя считать полностью негативным. В определенных областях, таких, как разведение северных оленей и коммерческое рыболовство, они добились реального успеха. В Британской Колумбии большое количество членов некоторых индейских общин занято в лесной промышленности. Индейцы куна комарка в Панаме добились заметного успеха как в политической, так и в экономической областях.

Начинают преодолеваться некоторые структурные проблемы. Юридические нормы, регулирующие экономическое развитие в резервациях, являются запутанными и неточными даже в Соединенных Штатах и Канаде, в которых системы резерваций являются наиболее высокоразвитыми. Такая запутанность препятствует экономическому развитию. Однако правовые рамки постепенно принимают все более соответствующие очертания, и земля, отведенная под резервации индейцев, начинает использоваться гораздо более продуктивным образом.

Более низкие по уровню системы обучения, в рамках которых обычно получало образование коренное население, в настоящее время заменяются системами, более приближенными к национальным стандартам. Предпринимаются попытки, направленные на уменьшение культурных перекосов в этих системах образования и на то, чтобы позволить коренному населению осуществлять контроль за системами школ на местах. Однако уровень образования коренного населения по-прежнему остается ниже национальных стандартов практически во всех государствах.

21. В ряде государств экономическое развитие и программы подготовки осуществляются с учетом положения населения, живущего в анклавах.

В настоящее время основными моделями для программ экономического развития в интересах коренного населения являются национальные фонды развития коренного населения, существующие в Австралии и Канаде. Они предоставляют ссуды и субсидии на предпринимательскую деятельность, контроль над которой осуществляет коренное население, или же занимаются вопросами трудоустройства коренного населения. В Канаде соответствующим органом является Программа экономического развития коренного населения, а в Австралии - Комиссия по вопросам развития коренного населения (в настоящее время она должна быть преобразована в более крупную комиссию). Оба эти органа контролируются назначаемыми правительством советами, однако в структурном плане они являются полуавтономными организациями. В этом находит отражение точка зрения о том, что обычные правительственные учреждения являются неподходящим средством проведения в жизнь программ экономического развития.

Нынешняя модель полуавтономных фондов развития с их направленностью на предоставление займов и субсидий пришла на смену предыдущей модели проектов "развития общин", которые использовались в различных странах в 60-е годы. В тех программах отклонялась возможность сосредоточения внимания на экономическом развитии в отрыве от других социальных вопросов. Коренные общины рассматривались в них как нуждающиеся в социальном и политическом стимулировании.

В настоящее время происходит отход от проектов "развития общин" и от использования специальных фондов развития коренного населения. Оба подхода критикуются как программы, контролируемые извне, и как несовместимые с автономией коренного населения.

ВЫВОДЫ

22. В современном международном праве за коренным населением должно быть признано право собственности на земли и ресурсы, а также на осуществление над ними контроля. Этот вопрос касается именно международного права, поскольку процессы, в ходе которых было установлено, что коренные народы являются незащищенным населением, носили международный характер. Отказ коренному населению в правах на земли и ресурсы оправдывают лишь доктрины расизма или колониализма. Идея "открытия новых земель" и "terra nullius" не могут рассматриваться как имеющие юридическую силу.

23. Из этого следует, что по крайней мере должен осуществляться международный контроль за теми возникающими вопросами, которые касаются прав коренного населения на земли и ресурсы. Со временем по таким вопросам должно быть проведено международное судебное разбирательство. Тем временем следует учитывать, что в программу Организации Объединенных Наций по оказанию консультативных услуг государствам в области прав человека входит и оказание консультативных услуг по вопросам прав коренного населения на земли и ресурсы.

24. В тех случаях, когда коренное население занимается традиционным или специализированным промыслом, необходимо, чтобы этот промысел получил государственное признание и поддержку, по крайней мере на равных основаниях с той поддержкой, которая оказывается другим аналогичным производственным секторам национальной экономики. Вмешательство в промыслы, которыми занимается коренное население, должно рассматриваться как посягательство на права собственности. Поэтому виды деятельности (такие, как вырубка леса или строительство плотин гидроэлектростанций), которые мешают осуществлению экономической деятельности коренного населения или ограничивают ее, должны продолжаться лишь при условии наличия значительного государственного интереса и на основе предоставления коренному населению равноценных ресурсов для поддержания их собственных промыслов.

25. Оказание поддержки коренному населению в осуществлении их традиционных или специализированных промыслов является крайне важным аспектом основного принципа о возможности сосуществования коренного и некоренного населения вместе в рамках государств.

26. Необходимо признать, что участие коренного населения в национальной экономике сводилось на нет проводившейся в прошлом политикой маргинализации, расизма и навязывания изоляции. Экономический потенциал систем индейских резерваций в Северной Америке был ослаблен в результате утраты наилучших сельскохозяйственных земель. Аналогичные неоправданные ограничения ресурсов, принадлежавших коренному населению, происходили и в других частях мира. Коренному населению не было предоставлено возможности приспособиться. Исторически оно не допускалось к участию в национальной экономической жизни. Это историческое исключение должно быть признано и преодолено.

27. Любые программы, направленные на оказание помощи в экономическом развитии коренных общин, должны согласовываться с правом этих общин на разумное пользование политической, социальной и экономической автономией. Предыдущие модели программ развития общин и специальные фонды развития не согласовывались с правом коренного населения на автономию, что, возможно, явилось одной из причин их крайне незначительного успеха. Организации Объединенных Наций следовало бы организовать ряд рабочих групп по различным регионам с целью изучения взаимозависимости экономических и политических прав коренных общин.

С. ЭФФЕКТИВНАЯ ЗАЩИТА И КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СЕКТОРОВ В ОБЩИНАХ КОРЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ ПУТЕМ НОРМОУСТАНОВИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ

Основной доклад, подготовленный профессором
Родольфо Ставенхагенем

Хотя имеются некоторые прецеденты, проблемой положения и защиты коренных народов стали заниматься в системе Организации Объединенных Наций относительно недавно. Несомненно, Организация Объединенных Наций, а до нее Лига Наций обращали внимание на "туземцев", проживавших на колониальных территориях. В 1953 году Международная организация труда опубликовала свой крупный научный труд о коренных народах и в 1957 году приняла Конвенцию 107 о защите коренного и другого населения, ведущего племенной образ жизни, которая в настоящее время пересматривается. В 1970 году Подкомиссия ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств назначила Специального докладчика для подготовки исследования о дискриминации в отношении коренного населения, а в 1981 году была создана Рабочая группа по коренному населению, которая в настоящее время разрабатывает проект всеобщей декларации прав коренного населения. На региональном уровне с 1940 года Межамериканский институт по вопросам индейцев провел целый ряд международных конгрессов, в резолюциях которых были определены направления политики в отношении коренного населения на американском континенте.

В целом можно сказать, что установление норм на международном уровне в отношении коренных народов было медленным и достаточно случайным процессом в рамках международной системы. Тем не менее положительным моментом является то, что в последние годы коренные народы стали предметом нормоустановительной деятельности на международном уровне, что отражает факт признания международным сообществом коренных народов в качестве объектов и, возможно, в качестве субъектов международного права, а не только как внутреннюю проблему государств, которую они могут решать так, как считают нужным. С точки зрения международных норм в области прав человека можно также утверждать, что растущий интерес к правам коренных народов означает определенное смещение акцентов от "всеобщих индивидуальных прав" к "коллективным правам человека", которое также происходит и в других сферах. Хотя полемика по этим вопросам отнюдь не завершилась, особый характер прав коренного населения создает трудности, связанные с их включением в меняющуюся структуру Международного билля о правах человека.

Особенно сложный вопрос, который необходимо решить в рамках этого процесса, возникает в связи с тем, что международные нормы разрабатываются государствами (или их представителями) для государств, а коренные народы уже давно обращают внимание на то, что их основные проблемы возникают именно в их взаимоотношениях с государствами. Кроме того, до недавнего времени с самими коренными народами консультировались крайне редко, не говоря уже о предоставлении им возможности участвовать в коллективных усилиях по разработке таких норм.

Однако прежде чем такие нормы могут быть установлены, международное сообщество должно быть хорошо информировано о современном положении коренных народов, их социально-экономических условиях, положении в области прав человека, их отношениях с государствами и некоренными народами, а также о тех правовых рамках, в которых осуществляется современная политика правительств. Более тридцати лет тому назад в вышеупомянутой работе МОТ содержалась подобная справочная информация. Подготовленный недавно для Подкомиссии монументальный труд по вопросу о дискриминации в отношении коренных народов создает прочную, хорошо разработанную основу для нормоустановительной деятельности. Он был дополнен множеством исследований независимых и неправительственных организаций, а также значительным числом монографий и докладов, подготовленных учеными и независимыми исследователями.

В заявлении Специального докладчика Подкомиссии отмечается, что "социальные условия, в которых проживало большинство коренных народов, способствовали установлению особых видов дискриминации, угнетения и эксплуатации в различных областях, описанных в исследовании. Во многих странах они находились на самом низком уровне социально-экономического развития. Они не имели таких же возможностей в области занятости, как другие группы, и такого же доступа к социальным услугам и/или защите в областях охраны здоровья, обеспечения достаточного уровня жизни, культуры, религии и отправления правосудия. Они не могли реально участвовать в политической жизни" 1/.

В подготовленном недавно докладе для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам указано: "Современное положение коренных народов вызвано их колониальным прошлым. То, что они в большинстве своем лишены земель, бесправны и являются жертвами дискриминации, является следствием сложившихся в начальный период колонизации отношений между завоевателями и завоеванными. В настоящее время во всех странах уровень безработицы среди коренных народов выше, чем во всем обществе в целом... Коренные народы также обладают относительно более слабым здоровьем... Сохранение бесправного положения большинства коренных народов вызвано тем, что правительства уделяют мало внимания их образованию... В результате этого коренное население почти повсеместно является наименее образованной группой общества" 2/.

В течение десятилетий коренные народы оставались бессильными и беспомощными с точки зрения изменения своего положения. Безусловно, на протяжении истории во всем мире происходили восстания коренного населения; и, конечно же, коренные народы имели возможность обращаться с ходатайствами к национальным правительствам и время от времени даже в международные организации. Однако, как правило, коренные народы вынуждены были полагаться на "отеческие" действия правительства по возмещению ущерба или восстановлению справедливости в связи с имевшими место в прошлом гражданскими правонарушениями или по реализации проектов, способствующих развитию или улучшению их уровня жизни. Очень часто ответственность правительства в отношении коренных народов осуществлялась по линии их ассимиляции или инкорпорации. Этот подход нашел свое выражение в международных документах. Так, в 1940 году на проходившем впервые Межамериканском конгрессе по проблемам индейцев было заявлено об уважении культуры и самобытности коренного населения, а также полного равенства всех народов перед законом, но в то же время была выдвинута идея национальной интеграции и ассимиляции коренного населения в рамках "национальной культуры". В этом же направлении предпринимались первые усилия МОТ. Ее Конвенция 107 о коренном и другом

населении, ведущем племенной образ жизни, принятая в 1957 году, по своей сути основывалась на ассимиляции и интеграции. В статье 2 Конвенции прямо заявлялось: "1. Правительства несут полную ответственность за разработку согласованных и систематических мероприятий по защите заинтересованного населения и по его постепенной интеграции в жизнь соответствующей страны". Вследствие растущей критики этой конвенции со стороны организаций коренных народов МОТ приступила к процессу ее пересмотра, заключительным этапом которого стала Генеральная конференция Организации в 1988 году. На ней обсуждался новый проект конвенции, который, как предполагается, будет утвержден Генеральной конференцией в 1989 году. В проект конвенции включены некоторые предложения организаций коренных народов, хотя полный консенсус между представителями трех сторон в МОТ (правительства, трудящиеся, работодатели) достигнут не был. Организации коренных народов выразили недовольство в связи с тем, что они официально не представлены на процедурах и что лишь небольшая группа из них была приглашена в составе неправительственных организаций для изложения их точек зрения на сессиях Генеральной конференции. В новый проект может войти понятие "народы" вместо "население", на чем настаивают организации коренных народов, хотя ряд официальных делегаций по-прежнему выступают против использования этого термина. Тем не менее, секретариат МОТ, судя по всему, согласился с ним. Статья 2 нового проекта, а также и другие статьи Конвенции сейчас в гораздо меньшей степени характеризуются "интеграционным" подходом. Несмотря на то, что в нем провозглашена ответственность государства, в нем также подчеркивается полное участие заинтересованных народов в разработке согласованных и систематических мероприятий, направленных на гарантирование уважения целостности этих народов и их прав 3/.

Начиная с 1982 года проходили ежегодные сессии Рабочей группы по коренному населению Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. На ее последней встрече в августе 1988 года на открытых заседаниях Рабочей группы присутствовали около 380 участников из десятков стран и многих организаций коренных народов. На этой сессии Рабочая группа добилась успехов в разработке проекта декларации прав коренных народов, которая, как предполагается, в конечном итоге будет утверждена Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций.

Хотя эта декларация пока имеет форму проекта, и нет гарантии, что она будет принята без изменений различными органами системы Организации Объединенных Наций, стоит отметить, что впервые подобный документ ООН отражает предложения и рекомендации, выдвинутые в течение пяти лет на сессиях Рабочей группы многими организациями коренных народов. Проект всеобщей декларации прав коренного населения содержит: часть I, посвященную общепризнанным основным правам человека; часть II, касающуюся коллективных культурных и этнических прав, включая защиту от этноцида; часть III, посвященную правам на землю и ресурсы; часть IV об экономических и социальных правах, включая сохранение традиционных экономических структур и образа жизни; часть V о гражданских и политических правах, включая уважение законов и обычаев коренного населения, участие в принятии решений по всем вопросам, затрагивающим их жизнь и судьбу, а также коллективное право на автономию; и часть VI, содержащую рекомендации по справедливым процедурам урегулирования конфликтов или споров между государствами и коренными народами 4/.

Если новая конвенция МОТ и всеобщая декларация прав коренного населения будут приняты, то, когда это произойдет, будет создана, хотя и с определенными ограничениями, новая международная обстановка в области прав коренных народов, которая, может быть, поможет им улучшить свое положение в соответствующих

странах. Тем не менее, пока неизвестно, в каком объеме такие документы будут ратифицированы и будут выполняться подписавшими их государствами. Вполне понятно, что коренные народы сохраняют некоторое недоверие к ним, поскольку речь идет о документах, проекты которых были подготовлены правительствами для правительств в организациях, служащих интересам государств-членов. Тем не менее, они в определенной степени отражают требования, которые в течение десятилетий выдвигались коренными народами, аборигенами и народами, ведущими племенной образ жизни, и которые представляют собой главные проблемы, зачастую лежащие в основе конфликтов между государствами и коренными народами.

Эти проблемы можно было бы резюмировать следующим образом:

1. Определение, принадлежность и правовой статус. Может показаться странным, что вопрос определения групп коренного населения и принадлежности к ним является проблемой, представляющей интерес как для самого коренного населения, так и для государств, на чьей территории они проживают. Тем не менее, этот вопрос возникает потому, что определение коренных народов очень часто непосредственно связан с природой отношений между группой населения и государством, а также с другими группами. А проблема принадлежности часто связана с осуществлением определенных прав и пользованием привилегиями или наоборот с созданием препятствий и ограничением политических и гражданских прав. Поэтому в последние годы вопрос определения и принадлежности стал одним из требований, выдвигаемых организациями коренных народов, и им также занимаются международные организации.

Так, еще в 1953 году МОТ рассмотрела различные определения и критерии, используемые национальными правительствами и учеными-социологами, и пришла к выводу о том, что единственного, общепризнанного определения коренных народов нет. Поэтому МОТ предложила предварительное описание в качестве "чисто эмпирического руководства по определению групп населения в суверенных государствах", а именно: "коренными лицами являются потомки туземного населения, проживавшего в данной стране во время колонизации или завоевания (или нескольких последовательных завоеваний) некоторыми предками групп некоренного населения, в чьих руках находится в настоящее время политическая и экономическая власть. В целом эти потомки имеют тенденцию жить скорее в соответствии с теми социальными, экономическими и культурными институтами, которые существовали до колонизации или завоевания, ... чем в соответствии с культурой той нации, к которой они принадлежат ..." 5/. Это описание послужило основой для определения, включенного позже в статью 1 Конвенции 107, которая, как уже указывалось, в настоящее время пересматривается.

В "Исследовании по вопросу о дискриминации против коренного населения" Организацией Объединенных Наций также проводится глубокий анализ различных определений, используемых правительствами и другими органами в целях установления понятия "коренные народы", и также признается, что такие определения сильно различаются. Специальный докладчик делает вывод о том, что "вопрос об определении должен быть оставлен на усмотрение самих общин коренного населения". Он предлагает "признать право коренных народов самим определять, что и кто является коренным", и указывает, что "производным этого права, очевидно, является право определять или устанавливать, что или кто не является коренным". Кроме того, для целей международной деятельности Специальный докладчик предлагает следующее определение:

"Коренными общинами, народами и нациями являются те, которые исторически связаны с обществами, существовавшими до периода завоевания и колонизации, происходившей на их территориях, считают себя отличными от других групп общества, которые в настоящее время преобладают на этих территориях или в каких-либо их частях. В настоящее время они не являются господствующей группой общества и намерены сохранять, развивать и передавать будущим поколениям территории своих предков и свою этническую самобытность как основу их последующего существования в качестве народов в соответствии с их собственными традициями культуры, социальными институтами и правовой системой" б/.

Читатель отметит некоторые различия между определениями МОТ и ООН и, прежде всего, в том, что первое относится к "лицам", а последнее - к "общинам, народам и нациям", и это различие отражает изменение характера проблем, вызывающих озабоченность международного сообщества и самих коренных народов.

Однако общей для них является идея о том, что коренные народы - это потомки исконных жителей территории, что они были подавлены или подчинены другими народами в результате нашествия и/или завоевания, что они не занимают господствующее положение в обществе и что в культурном отношении они отличаются от некоренного населения.

Неправительственная организация, Всемирный совет коренных народов настаивает на том, чтобы Организация Объединенных Наций признала коренное население как отдельные нации в рамках политического государства и требует, чтобы право определять кто является, а кто не является коренным жителем сохранялось за самими коренными народами. Он отвергает искусственные определения, подобные тем, которые содержатся в некоторых национальных законодательствах и которые навязывают коренному населению неприемлемые для них определения 7/.

Право коренных народов на определение собственного статуса и самобытность, а также на определение своей принадлежности стало таким образом главным вопросом в ходе недавних обсуждений и переговоров между коренным населением и государством как на национальном, так и международном уровнях. Этот вопрос связан с относительным значением, которое придается коллективным и индивидуальным правам человека. Если коренной народ или народ, ведущий племенной образ жизни, имеет четко определенную территорию и составляет признанную административную и/или социальную единицу, тогда вопрос об определении и принадлежности не должен представлять особо сложную проблему, если только правительство не отказывается признать группу как таковую, что зачастую и происходит. Более сложная ситуация возникает в случае, если коренные народы эмигрировали из своих исконных общин и стали частью современной экономической структуры городской промышленности и сферы обслуживания.

2. Земля, территория и ресурсы. Земельный вопрос издавна является главным требованием коренных народов. Статья 12 проекта всеобщей декларации прав коренного населения предполагает: "право собственности на земли, которые они традиционно занимают, и на владение ими", а статья 13 подчеркивает "право на признание их систем землевладения в целях защиты и поощрения использования этой земли, пользования ее благами и владения ею" 8/. Это же право предусмотрено в статье 13 предложенного пересмотренного варианта Конвенции 107 МОТ 9/.

Экономическое развитие и интеграция мировой системы производства и потребления привели к усилению давления на сохранившиеся до нашего времени земли коренных народов. "После второй мировой войны, - заявляет Независимая комиссия по международным гуманитарным вопросам, - число посягательств на земли коренных народов увеличилось во всем мире. Ранее считавшиеся бесплодными, пустующими землями, имеющими небольшую экономическую и политическую ценность, территории коренного населения определены сейчас как жизненно важные районы на национальном и даже международном уровнях... Ввиду отсутствия спокойных районов, не являющихся объектом чьих либо притязаний, куда можно было бы удалиться, туземные жители были вынуждены либо смириться с этими посягательствами, либо бороться с ними" 10/.

Неудивительно, что коренные народы повсеместно организовали сопротивление этим посягательствам на их земли и вступали в борьбу с правительствами за контроль над землей и лесами, ресурсами недр, а также в некоторых случаях, ресурсами внутренних вод, открытого моря и ледового покрова. Деятельность по заготовке леса и разработке полезных ископаемых во всем мире стали источником конфликтов между государствами и коренными народами, которые распространялись и на переговоры о распределении прибылей и ограничении ущерба. Правительства, однако, не желают отказываться от того, что они считают "национальным" достоянием, что часто именно так и именуется в законах и даже конституциях. Организации коренных народов хотели бы, чтобы их право на ресурсы недр было признано на международном уровне так же, как и их право на землю и ресурсы, находящиеся на поверхности. Однако, мало вероятно, что правительства с этим согласятся. В проекте всеобщей декларации прав коренного населения довольно робко предполагается "обязанность государств добиваться и получать их (т.е. коренных народов) согласие посредством соответствующих механизмов до начала осуществления или до санкционирования осуществления любых программ по разведке или разработке минеральных ресурсов и других ресурсов, недр, находящихся на традиционно занимаемых ими территориях. За проведение любой такой деятельности должна предоставляться справедливая компенсация" 11/. Пункт 14 предложенного пересмотренного варианта Конвенции 107 МОТ (который должен быть утвержден Генеральной конференцией МОТ в 1989 году) сформулирован почти в тех же выражениях 12/. Ни в одном из этих документов права коренного населения на ресурсы недр не признаются; в них лишь содержатся рекомендации правительствам добиваться согласия заинтересованных народов, когда принимается решение о разработке полезных ископаемых на земле коренного населения. Не предлагается никакого варианта на тот случай, если заинтересованные коренные народы откажутся дать свое согласие, и опыт показывает, что в конечном итоге правительства и транснациональные корпорации поступают так, как считают нужным.

3. Экономическое развитие. Большой ущерб наносят коренным народам проекты экономического развития, особенно плотины гидроэлектростанций и другие объекты в рамках регионального развития. Изолированные, отдаленные районы, которые часто занимают коренные народы, составляют последний крупный и до сих пор не тронутый резерв природных ресурсов. Государственные плановые органы, транснациональные корпорации и международные учреждения в области развития, нисколько не колеблясь, осуществляли стратегии по "инкорпорации" этих районов в национальную и мировую экономику. В ходе этого процесса коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, подвергаются геноциду и этноциду. Как правило, грандиозные проекты в области развития, такие, например, как многоцелевые плотины, столь излюбленные правительствами стран третьего мира, осуществляются не на благо местного населения, а в интересах городской и сельской элиты. Более того, когда существует местное население, которое часто бывает коренным или ведущим племенной образ жизни, цель заключается в их перемещении, с тем чтобы освободить дорогу "прогрессу".

Независимая комиссия по международным гуманитарным вопросам делает вывод о том, что "крупные плотины имеют пагубные последствия для коренных народов. Они разрушают их экономику и среду обитания, подрывают их социальные системы, затопляют и иным образом оскверняют места, имеющие религиозное или культурное значение. Общины коренного населения распадаются, утрачивая свою исконную сплоченность и единство; они оказываются в бедственном положении, очень часто без земли и без каких-либо надежд" 13/.

Многие проекты развития разработаны и финансируются Мировым банком и другими международными учреждениями в области развития. После того, как Мировой банк неоднократно обвиняли в пренебрежительном отношении к окружающей среде и нанесении ущерба народам, ведущим племенной образ жизни, и коренным народам в результате осуществления, поддерживаемых им проектов, он в конце концов решил принять директивы по охране окружающей среды и местного населения и заявил о своем намерении не оказывать помощь правительствам, которые не будут следовать этим директивам 14/. Однако многие наблюдатели считают, что эти директивные указания выполняются надлежащим образом, а недавно руководство Мирового банка заявило о том, что вопросы охраны коренных народов или окружающей среды не имеют для него первостепенного значения 15/.

4. Язык, образование и культура. Во многих странах в отсутствие других надежных критериев единственным фактором, позволяющим установить наличие коренных народов и определить их количественный состав, является их язык. Коренные народы во всем мире распознают именно по тысячам различных языков, на которых они говорят, причем у большинства из них нет письменности.

Язык является по своей сути средством общения, но на деле он выходит далеко за эти рамки. Язык - неотъемлемая часть культуры; посредством своего языка данная группа выражает свою собственную культуру, свою общественную самобытность; язык связан с процессом мышления и со способом познания членами определенной лингвистической группы природы вселенной и общества. Язык отражает культурные традиции и социальные отношения и, в свою очередь, способствует созданию этих традиций и отношений.

Кроме того, язык используется для литературного и поэтического творчества, он является средством, с помощью которого устные предания, мифы и верования распространяются в общине и передаются от поколения к поколению. Так же, как индеец без земли, - это мертвый индеец, как заявил Всемирный совет коренных народов, так же и этническая община без языка - умирающая община. Это хорошо понимали романтические сторонники национальной независимости XIX и XX веков, которые пытались возродить "национальные" языки как составную часть политики национального подъема во многих районах мира 16/.

С другой стороны, язык всегда был средством завоевания и господства. В XV веке Небриха, кастильский лингвист и советник королевы Изабеллы Католической, опубликовал свою испанскую грамматику в тот же год, когда Колумб достиг Америки, и рекомендовал своей королеве использовать язык в качестве средства эффективного правления империей. Испанская корона и церковь серьезно отнеслись к этому совету, и испанский язык стал одним из универсальных языков современного мира. Как известно, то же самое произошло и с английским языком, поскольку Британская империя хорошо понимала силу слова как средства мирового господства.

В процессе колонизации языки колонизируемых народов, особенно не имеющих письменности, обычно низводились до уровня простых "диалектов", означающих нечто меньшее, чем вполне развитый, со сложившейся структурой язык, и поэтому данный термин порождает сомнение относительно степени развития той культуры, в которой они используются. Таким образом, в настоящее время неинформированная общественность до сих пор считает, что коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, говорят только на диалектах, а не на языках, и этой позиции зачастую придерживаются правительственные бюрократы. Конечно же, с точки зрения лингвистики это - нонсенс, но он таит в себе политический умысел. Как выразился один неизвестный остроумец, язык - это диалект с армией. Иначе говоря, господствующая группа может навязать свой язык подчиненным группам. Лингвистическое господство чаще всего является выражением господства политического и экономического ^{17/}. Конечно же, встречаются исключения: в Африке, Азии и странах Карибского бассейна есть ряд *linguae francae*, общих языков, используемых для обменов и торговли, которые необязательно подразумевают политическое господство.

Согласно распространенной среди сторонников сильной государственной власти точке зрения на национальное единство, ассимиляцию и развитие, языки коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, особенно, когда речь идет о небольших национальных меньшинствах, обычно обречены на полное исчезновение. Правительственная политика в основном направлена на ускорение этого процесса. В большинстве стран языки коренного населения не признаются законом, не применяются в официальной административной и юридической практике, не преподаются в школах, а людей, говорящих на них, подвергают дискриминации, и некоренное население обращается с ними как с посторонними, чужеземцами, варварами, дикарями и т.п. Очень часто члены племени или общины коренного населения, которые тесно общаются с внешним миром с деловыми целями, изучают официальный или национальный язык страны и становятся двуязычными. Женщины чаще говорят только на одном языке, что усугубляет изоляцию и дискриминацию, которым они подвергаются. Маленькие дети дошкольного возраста говорят на родном языке, но очень часто, как только они идут в школу, им не разрешают говорить на этом языке в классе. Наблюдатели отмечают, что это создает серьезные психологические проблемы и трудности с обучением среди детей школьного возраста многих коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни. В некоторых случаях из-за языковой и других форм дискриминации, которым они подвергаются, семьи вообще стараются не отдавать своих детей в государственные или миссионерские школы.

Специальный докладчик ООН, чья оценка основывается на ответах на его вопросник, полученных от многих правительств, сообщает о следующем: "Политика, проводимая многими государствами, строится на том предположении, что коренные народы, их культуры и языка исчезнут естественным путем или путем их поглощения другой частью населения и "национальной культурой" ^{18/}. Но, продолжает он, прибегая к характерным для документов ООН смягченным формулировкам: "В настоящее время считается, что эта политика, которая в некоторых случаях проводилась на протяжении веков, по-видимому, была не вполне обоснованной, если судить по ее результатам". И далее: "Государственная система обучения в школах, направленная на уничтожение характерных признаков коренного населения, а также политика вытеснения, принижения роли и ликвидации языков коренного населения, проводимая большинством государств, многие из которых унаследовали ее от колониального периода, были поставлены под сомнение и полностью отвергнуты" ^{19/}.

Результатом политики преследования и общего дискриминационного отношения к коренным народам и народам, ведущим племенной образ жизни, стало то, что многие из них впитали в себя негативное отношение господствующего общества к их языкам и культуре. В частности, когда они покидают свои общины, они стремятся скрыть свою личность и стыдятся того, что они "аборигены" или "туземцы", "индейцы" или "дикари". Скрыть свою личность не всегда возможно ввиду того, что во многих странах этнические и культурные различия сопровождаются биологическими различиями, а дискриминация в области культуры часто не отличается от расовой дискриминации. Это происходит в первую очередь в обществах европейских поселенцев, где биологические различия между высшими классами и коренным населением особенно заметны; в меньшей степени это относится к тем обществам, в которых заключались браки между людьми различной расовой принадлежности и происходил процесс смешения, как, например, во многих азиатских и латиноамериканских странах.

В последние годы коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, стали сопротивляться "естественному" или насильственному исчезновению своих языков и культур, и постепенно в кругах ученых-социологов, гуманитариев, специалистов в области образования и даже политиков стали признавать тот факт, что для данной страны может оказаться желательным сохранение языков коренного населения в рамках концепции плюрализма культур. Специальный докладчик ООН заявляет: "Активное присутствие коренных народов и их языков во многих районах мира является неоспоримым фактом. Защита этими группами своих языков носит решительный и упорный характер... Растет осознание необходимости признать раз и навсегда многоязычный и многокультурный характер стран, в которых проживает коренное население, и твердо придерживаться политики, которая будет содействовать сохранению, развитию и распространению особого этнического характера этих народов и его передаче будущим поколениям" 20/.

Проект всеобщей декларации прав коренного населения, подготовленный Рабочей группой, устанавливает:

"9. Право сохранять свой язык и пользоваться им, в том числе для административных, судебных и других соответствующих целей.

10. Право на все формы образования, включая право детей на доступ к образованию на своем собственном языке, а также право на создание, определение структуры своей собственной системы образования и учебных заведений, управление ими и контроль за их деятельностью" 21/.

Одним из вопросов, который в настоящее время обсуждается специалистами, является вопрос о том, следует ли рассматривать право на язык в качестве одного из прав человека. Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает, что лицам, принадлежащим к этническим, религиозным или языковым меньшинствам, не может быть отказано в праве пользоваться родным языком. Но, помимо того, что эта статья является весьма слабым подтверждением культурных прав этнических меньшинств 22/, на практике организации коренных народов во всем мире в целом выступают против того, чтобы их относили к категории "этнических меньшинств", что является одной из причин, по которым сейчас специализированными органами системы Организации Объединенных Наций готовится специальная декларация прав коренного населения.

Право на язык, судя по всему, является в настоящее время одной из главных проблем, которыми занимаются организации коренных народов. На региональном уровне межамериканские конгрессы по проблемам коренного населения, на которые собираются правительства стран - членов Организации американских государств, в течение многих лет подтверждали право на язык коренных народов американского континента. ЮНЕСКО также подтвердила значение использования родных языков в качестве неотъемлемой части политики государств в области культуры, в частности, в вопросах образования для групп национальных меньшинств. Ряд стран недавно изменили свое традиционно дискриминационное и пренебрежительное отношение к языкам коренных меньшинств и меньшинств, ведущих племенной образ жизни, и выработали политику по охране этих языков и содействию их развитию.

Сохранение языков коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, несомненно, тесно связано с политикой правительств в сфере образования и культуры. Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает право этнических меньшинств пользоваться своей культурой, в статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах указывается, что "образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства", а государства - участники Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования договорились не допускать ограничений или преференций в сфере образования, основанных исключительно на том, что учащиеся принадлежат к какой-то определенной группе. Другой проблемой является внутригосударственное применение этих универсальных норм. Специальный докладчик Организации Объединенных Наций пишет, что право коренных народов на образование не гарантировано должным образом и на деле не соблюдается и что часто государства не признают традиционной системы образования коренного населения, основанной на их собственной методике обучения, и часто сознательно предпринимают действия, имеющие своей целью ее ликвидацию и замену официальной системой с несвойственными и чуждыми им процессами обучения 23/.

Вследствие этого во многих странах организации коренных народов и иногда сочувствующие им правительства в порядке эксперимента разрабатывают новую политику в области языка и образования, в которой учитываются требования коренного населения. Главным условием новых школ является преподавание местного, родного языка. Для достижения этих целей многие языки, не имеющие письменности, должны быть превращены в языки с письменностью; потребуется составить алфавиты; необходимо обеспечить учебные материалы на местных языках; должны быть подготовлены учителя в основном из общин коренного населения. Это длительный и сложный процесс, и среди педагогов и правительственных чиновников продолжают споры об относительных достоинствах и недостатках той или иной системы образования. В странах, где существует бесчисленное множество небольших языковых групп коренного населения, правительства утверждают, что подобные нововведения в системе образования требуют больших затрат и в своей основе неэффективны, и, кроме того, они считают, что разделение системы образования по языковому признаку представляет собой угрозу национальному единству. Если в этих странах существует национальный язык большинства населения, политика правительства направлена на предпочтительное изучение национального или официального языка. В других странах, где имеются многочисленные общины коренного населения, особенно если они обладают определенным политическим влиянием, наблюдается тенденция признавать необходимость образования на языках коренного населения.

На практике в большинстве стран, где вводится обучение в школе на языке коренного населения, нормой становится преподавание на двух языках. Язык коренного населения преподается наряду с официальным или национальным языком. Вопрос о том, какие именно учебные предметы будут преподаваться на различных языках, зависит от местных условий. Некоторые авторы считают, что формальное обучение в школе на языке коренного населения является лишь первым шагом на пути овладения официальным или национальным языком. Другие рассматривают это в качестве самостоятельной цели, которая совпадает с требованиями самих коренных народов. В большинстве стран преподавание языков коренного населения осуществляется лишь на самых низких уровнях начального школьного обучения, а затем прекращается. В других оно охватывает начальный и средний уровни, а также высшие технические училища.

Более сложная проблема образования заключается в том, как превратить обучение на двух языках в школе в подлинное изучение двух или многих культур. Подобно тому, как школьники из промышленного города официально изучают свою собственную "национальную" культуру, также и дети в школах для коренного населения должны изучать свою собственную культуру помимо того, что они узнают об "обществе в целом". Это ставит крайне трудную задачу перед планирующими органами системы образования с точки зрения составления учебных программ, подготовки учебников, материалов для чтения и аудиовизуальных средств и т.д. Коренные народы требуют предоставления им права создавать свои собственные учебные заведения и управлять ими, что означает осуществление контроля над собственными программами обучения и их содержанием. В некоторых странах эта задача решается, и во многих областях проводятся интересные учебные эксперименты. В других странах, особенно в более бедных странах третьего мира, это должно стать обязанностью правительств, а правительства, как отмечалось выше, не всегда стремятся осуществлять подобные нововведения, особенно потому, что в течение длительного времени для них была характерной политика ассимиляции.

Даже при успешном выполнении изложенных выше задач в отношении образования коренного населения, сохраняется еще одна проблема, а именно проблема культур коренных народов в целом, во всей их живой совокупности. Культура является сложной системой социальных взаимоотношений, материальных объектов и духовных ценностей, которые придают смысл и своеобразие обштинной жизни и являются средством решения проблем повседневной жизни. Культура коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, была особенно уязвима для нападков со стороны господствующего общества и правительств. Очень многие государства еще с колониальных времен заняли позицию, согласно которой культура коренных народов должна исчезнуть, а сами народы должны быть приобщены к господствующей, так называемой национальной культуре. Дискриминация и гонения в отношении культуры коренного населения охватывают самые различные аспекты, в частности:

- религию (запрет на отправление религиозных обрядов коренного населения, насильственное обращение в другую веру, помешение детей, оторванных от их семей, в миссионерские школы);
- запрещение или противодействие в отношении использования традиционной одежды или имен;

- осквернение святых мест и захоронений (коренные народы заявляют, что множество предметов старины в музеях и частных коллекциях во всем мире были добыты в результате актов вандализма, грабежей и краж из этих мест и памятников, по-прежнему имеющих культурное и символическое значение для современных народов. Время от времени возбуждаемые от имени коренного населения судебные процессы иногда приводят к удовлетворению его требований. Святые места постоянно разрушаются из-за освоения земель, осуществления правительственных проектов, военных действий, а также могильщиками или искателями сокровищ);
- использование различных форм художественного творчества коренных народов (кустарных изделий, танцев, церемоний, музыки и т.д.) для привлечения туристов при полном игнорировании их подлинности и сохранения, тем самым способствуя тому, что многие наблюдатели назвали протитуированием и вырождением культуры коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни 24/.

Проект всеобщей декларации прав коренного населения содержит статью, предусматривающую "Право показывать, пропагандировать, отправлять и соблюдать свои собственные религиозные традиции и обряды, а также содержать, охранять святые места и захоронения, предназначенные для этих целей" 25/, однако, по крайней мере в своем настоящем виде, он не устанавливает обязанность государств и каких-либо других органов гарантировать это право и охранять подобные места для коренного населения.

Некоторые государства и международные организации постепенно разрабатывают политику в области культуры, направленную на сохранение и укрепление современной культуры коренного населения. Первым шагом в этом направлении является признание того, что государства, в которых проживают коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, являются обществами с множеством этнических групп и множеством культур, а именно эту концепцию многие государства до сих пор не хотят признавать. Специальный докладчик Организации Объединенных Наций в этой связи говорит:

"В обществах с множеством этнических общностей решения всегда должны приниматься на основе таких критериев, которые, по крайней мере в принципе, утверждают равенство культурных прав различных этнических групп. Государство имеет вполне очевидно обязанность разрабатывать и осуществлять политику в области культуры, которая будет, помимо всего прочего, создавать необходимые условия для сосуществования и гармоничного развития различных этнических групп, живущих на его территории, либо в соответствии с плюралистическими положениями, гарантирующими, что одна группа не будет вмешиваться в дела другой, либо посредством других программ, которые гарантируют равные и подлинные возможности для всех" 26/.

Таким образом, встает вопрос о существовании права человека на культурную самобытность. По-видимому, международное сообщество действует в этом направлении, хотя сама концепция еще подлежит обсуждению 27/. Коренные народы, конечно же, настоятельно требуют, чтобы такое право было признано на международном и национальном уровнях.

В этой связи возникают две важные проблемы, которые еще не решены. Первая связана с процессом изменения, адаптации и переоценки культурных ценностей. Культура коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, постоянно развивается, и политика, направленная на защиту культуры, не должна превращать ее в своего рода "живой музей", в чем часто обвиняют тех, кто требует защищать культуру коренного населения. Решить эту проблему можно, просто разрешив коренным народам и народам, ведущим племенной образ жизни, самим заниматься вопросами своей культуры или развивать свой собственный культурный потенциал при поддержке, но без вмешательства государства. Почему при поддержке государства? Потому что, если эти культуры будут предоставлены сами себе, они постепенно исчезнут под воздействием тех процессов уничтожения этнических групп, которые происходят в обществе при вмешательстве государства или без него. В той же степени, в которой государства обычно несут ответственность за сохранение и/или развитие "национальной" культуры, культура коренного населения должна таким же образом пользоваться этой защитой на равной, недискриминационной основе.

Другая существенная проблема, связанная с возможностью существования права человека на культурную самобытность, заключается в том, что некоторые традиции и обычаи в культуре коренного населения рассматриваются иностранными (в основном западными) наблюдателями как нарушение всеобщих индивидуальных прав человека (например, ритуальное нанесение увечий половым органам детей и подростков, формальная и социальная неполноценность женщин). Какому праву следует отдать предпочтение: коллективному праву на культурную самобытность или всеобщему индивидуальному праву человека на свободу и равенство? Удовлетворительный ответ на этот вопрос пока еще не найден.

5. Организация законодательной и социальной системы коренного населения. Главным фактором, который дал возможность коренным народам и народам, ведущим племенной образ жизни, выжить в условиях постоянных нападок против них со стороны господствующего общества, является их внутренняя сплоченность, их социальная организация, а также сохранение ими своих традиций, законов и обычаев, включая местные органы политической власти. Индивидуальность коренных народов, отличающая их от других, не только связана с вопросом языка или других проявлений культуры, но и является результатом постоянного социального воспроизводства группы через деятельность ее собственных социальных, политических и часто религиозных институтов. Конечно, встречаются исключения, и, как правило, коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, которые расстанутся со своими социальными институтами, в конечном итоге утрачивают и свою этническую самобытность. Возможны также случаи, когда, несмотря на внутренний раскол и разногласия или распад традиционных институтов, данная группа способна сохранить свою самобытность. Однако в целом сохранение этнической и культурной самобытности тесно связано с функционированием местных социальных и политических институтов.

Многие правительства считают, что существование подобных институтов, отличающихся от конституционных или правовых механизмов, созданных государством, является формой сепаратизма и угрозой национальному единству. Большинство национальных правовых систем не признают правовые и политические институты коренного населения. Напротив, они могут отстаивать точку зрения, согласно которой для достижения подлинного равенства перед законом, провозглашенного во всех международных документах по правам человека, ни одна отдельная этническая группа не должна иметь право на свои собственные законодательные и политические институты. Тем не менее многие наблюдатели указывают, что равенство перед законом является благонамеренной ложью, когда

речь идет о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, и что одним из наиболее надежных средств, которым располагают эти народы для защиты своих прав человека, является именно действенность их собственных институтов. По этому вопросу Докладчик Организации Объединенных Наций высказал следующее мнение: "Там, где коренное население продолжает соблюдать нормы традиционного права, встает вопрос о правовых системах. В то время как некоторые страны не признают действенность законов и обычаев коренного населения, несмотря на тот неопровержимый факт, что эти правовые нормы продолжают существовать, другие страны признали их существование для некоторых целей" 28/.

Коренные народы требуют, чтобы их собственные обычные правовые и политические институты были признаны государством. По этому вопросу в проекте всеобщей декларации прав коренного населения ясно сказано:

"21. Право на полное участие в политической, экономической и социальной жизни государства, а также на то, чтобы их особые признаки были надлежащим образом отражены в правовой системе и в политических институтах, включая должный учет и признание законов и обычаев коренного населения".

Непризнание обычного права коренного населения официальными национальными правовыми системами может привести к серьезным нарушениям индивидуальных прав человека. Это было документально подтверждено, например, в различных латиноамериканских странах 29/. На состоявшемся в 1985 году Межамериканском конгрессе по проблемам индейцев было рекомендовано, помимо других вопросов, чтобы государства признали обычное право индейских народов 30/.

6. Самоуправление, автономия и самоопределение. Вопрос о правовых системах и обычном праве непосредственно связан с вопросом управления племен и общины, а также с политическим статусом коренных народов в рамках современного так называемого национального государства. С незапамятных времен коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, ревностно относились к своему суверенитету и независимости. Большинство из них против своей воли посредством военного и политического давления были включены в административные системы, которые они не выбирали. Они были низведены до статуса "меньшинства", жизнь и судьбу которого определяли и контролировали специальные министерства или департаменты или же религиозные институты. Они были лишены политических прав и отстранены от участия и представительства в политической системе. Многие из них до последнего времени не знали, к какому государству они фактически "принадлежат". В некоторых странах в ходе европейской колониальной экспансии были подписаны соглашения между суверенными коренными нациями и колониальными властями или с пришедшими им на смену независимыми национальными правительствами. Однако зачастую эти соглашения нарушались и/или аннулировались в одностороннем порядке государством без учета суверенитета и прав коренного населения.

В тех странах, где подобные соглашения были заключены в колониальные времена и после получения независимости, коренные народы давно настаивают на том, что в силу наличия подобных соглашений они должны быть признаны в качестве суверенных наций. Правительства этих стран отвергают данное требование, но все же пытаются так или иначе удовлетворить требования коренного населения. Неправительственная организация Международный совет по договорам индейцев в течение ряда лет добивается от Организации Объединенных Наций принятия мер по исправлению такого положения. На своей сессии в 1988 году Экономический и Социальный Совет ООН по рекомендации Комиссии по правам человека назначил Специального докладчика Подкомиссии по предупреждению

дискриминации и защите меньшинств, уполномочив его подготовить общий план с точки зрения возможных целей, сферы охвата и источников исследования потенциального значения договоров, соглашений и других конструктивных договоренностей между коренным населением и правительствами с целью обеспечения соблюдения и защиты прав человека и основных свобод коренного населения 31/.

Хотя во многих странах у общин коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, существуют де-факто свои органы управления, официальное и юридическое признание таких институтов правительствами достигнуто лишь частично и степень его неодинакова в разных странах. Некоторые правительства признают законы и институты коренного населения, когда они не противоречат законам государства или же когда они касаются лишь членов общин коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни. Как только затрагиваются отношения между коренными и некоренными лицами, преобладает национальное законодательство.

Организации коренных народов во всем мире требуют права на самоуправление и автономию. Некоторые страны им его предоставили. В последнее время право на самоопределение стало главным политическим требованием коренных народов, особенно в международных организациях. Они обосновывают свои требования наличием такого права человека, как право народов на самоопределение, изложенное в статье 1 обоих международных пактов 32/. Они утверждают, что, являясь исконной "первой нацией" на территории, на которой они проживают, и будучи подчинены в основном против своей воли суверенитету других государств и правительств, как правило, в форме нашествия, завоевания и колонизации, они имеют такое же право на самоопределение, как и многие другие народы, сбросившие колониализм. Кроме того, они требуют права считаться "народами", а не просто "населением", как это вошло в практику международных организаций. Аналогичным образом они выступают против того, чтобы их считали "этническими меньшинствами", и потому не желают, чтобы их вопросы рассматривали на основании статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Эти требования были учтены специализированными органами системы ООН, которые в настоящее время занимаются правами коренных народов. Таким образом, как в новом проекте Конвенции 107 МОТ, так и в проекте всеобщей декларации прав коренного населения используется термин "народы" вместо "население".

7. Выводы. Подчиненность коренных народов национальному государству, их дискриминация и создание для них крайне неблагоприятных условий исторически в большинстве случаев явились результатом колонизации и колониализма. В рамках политически независимых стран положение коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, можно охарактеризовать как внутренний колониализм. Процессы, посредством которых коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, поработаны современными господствующими общественными системами, иногда сопровождаются геноцидом, что имело место не только в XIX веке в период наиболее активной колониальной экспансии, но также в некоторых районах мира в течение этого столетия и в наше время. Случаи геноцида в отношении этнических меньшинств в целом и коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, в частности, неоднократно осуждались и доводились до сведения международного сообщества, однако последнее обычно демонстрировало свою неспособность или нежелание что-либо сделать в этой связи. Это является одной из главных неудач системы ООН в последнее время, несмотря на существование Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него.

Коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, чаще всего становятся жертвами геноцида в области культуры и этноцида. "Этноцид" включает в себя два основных аспекта: экономический и культурный. Экономический этноцид лежит в основе теории и практики развития. Он означает, что все формы организации экономики, существовавшие до нашего времени, неизбежно должны исчезнуть, с тем чтобы уступить дорогу либо частному транснациональному капитализму, либо социализму с государственным планированием, или же сочетанию того и другого. Этноцид в области культуры (что, по всей видимости, является тавтологией) означает, что все входящие в состав данного государства этнические общности должны исчезнуть, с тем чтобы уступить дорогу верховенству национального государства, этого современного Левиафана. Развитие и национальное строительство стали главными идейными направлениями в области экономики и политики за период, охватывающий последнюю четверть нашего века и более. Оба они в том виде, как их обычно трактуют государственные деятели или ученые, носят характер этноцида, поскольку они подразумевают разрушение и/или исчезновение не поглощенных государством обособленных этнических общностей. Этот процесс зачастую осуществляется во имя национального единства и интеграции, прогресса и, конечно, развития" 33/.

В разное время правительства на своих территориях проводили различную политику в отношении коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни. Помимо истребления и геноцида, которые, к счастью, являются исключением в настоящее время, более или менее успешно проводится политика сегрегации, ассимиляции, насильственной интеграции и этнического смешения. Такая политика вызывает в последние годы растущее сопротивление со стороны организаций коренных народов, и некоторые государства пробуют проводить новые политические курсы, включая плюрализм, самообеспечение, хозяйственную и политическую самостоятельность, автономию, местное и региональное самоуправление и этническое развитие 34/. Возникшая недавно концепция этнического развития, как и концепция развития на основе самообеспечения, выдвинутая в 70-е годы, "означает открытие этнической группой в своей культуре ресурсов и творческих сил, необходимых для противостояния проблемам современного меняющегося мира. Это не означает автаркию или добровольную изоляцию, а тем более уход в своего рода хранилище "традиций"... (это) не означает политическое отделение от существующего государства или сепаратизм... (это) означает не раскол существующих наций и подрыв процесса формирования наций (что является главной задачей нашего времени, особенно для стран третьего мира), а скорее новый подход к сущности формирования нации и обогащение сложной, многокультурной структуры многих современных государств путем признания законных устремлений различных в культурном отношении этнических групп, из которых складывается нация в целом" 35/.

В 1977 году в Женеве при содействии ООН состоялась Международная конференция неправительственных организаций по дискриминации коренного населения в Америке. За этим в 1981 году последовала Конференция неправительственных организаций по проблемам коренных народов и земле. С тех пор все возрастающее число организаций коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, принимают участие в сессиях Рабочей группы ООН по коренному населению и представляли заявления и документы, которые публично обсуждались и многие из которых были учтены в проекте всеобщей декларации прав коренного населения. На первой Конференции неправительственных организаций 1977 года была выработана Декларация принципов защиты коренных наций и коренного населения западного полушария, в которой, среди прочего, провозглашалось, что коренные народы должны быть признаны в качестве наций и соответствующих субъектов международного права, если заинтересованный народ

желает быть признанным в качестве нации и удовлетворяет основным требованиям государственности 36/. Другие заявления о правах коренного населения были сделаны на других конференциях и другими неправительственными организациями. Отмечается общая тенденция, которая заключается в требовании права на самоопределение коренных народов. Это требование, несомненно, останется ключевой проблемой национальных и международных споров по правам коренного населения в ближайшие годы.

Индивидуальные права человека, содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека, рассматриваются как "критерии успеха" и сейчас, через 40 лет после их провозглашения, являются общепринятыми нормами международного обычного права. Очевидно, что коренные народы являются носителями этих прав. Они также пользуются правами человека, изложенными в двух международных пактах. Однако постепенно складывается общее согласие относительно того, что этих международных документов по правам человека недостаточно для обеспечения выживания и защиты коренных народов всего мира, особенно в условиях ускорения изменений в экономической, социальной и культурной областях. Поэтому сейчас признана необходимость определения коллективных экономических, социальных и культурных прав человека. Такие коллективные права не должны подменять собой и отменять осуществление индивидуальных прав. Они не должны также идти вразрез с индивидуальными правами. Скорее коллективные права (такие, как право народов на самоопределение) должны рассматриваться как необходимое условие полного осуществления индивидуальных прав и, наоборот, коллективные права могут считаться правами человека только тогда, когда они в свою очередь способствуют осуществлению индивидуальных прав человека, а не подавляют их.

Прогресс международной нормоустановительной деятельности в направлении всеобъемлющего уточнения и определения прав коренного населения необходимо рассматривать именно в этом контексте. Всеобщая декларация прав коренного населения будет обладать нравственной и политической силой, даже если она пока не является официальным международно-правовым документом. Надо надеяться, что она станет частью международного обычного права. После её принятия государства, в которых проживают коренные народы, вряд ли смогут её пренебрегать, а для самих коренных народов она станет средством защиты и ограждения их прав подобно тому, как Всеобщая декларация прав человека повсеместно стала знаменем борьбы за права человека.

Следующим шагом будет подготовка проекта и принятие пакта или конвенции о правах коренного населения, которые, несомненно, будут иметь силу международно-правового документа. Конвенция 107 МОТ является таким документом, и новая пересмотренная конвенция после её принятия и ратификации будет обязательной для государств-членов. Проблема пактов и конвенций с точки зрения коренных народов заключается в том, что они являются договорами между государствами и сами коренные народы с юридической точки зрения не являются их участниками. Поэтому сфера их применения ограничена, но их сила будет зависеть от того, как они устанавливают руководящие принципы и ограничения для правительственной политики в отношении коренных народов и дают последним возможность использовать такие документы при обсуждении с правительствами внутригосударственных соглашений, определяющих отношения между коренными народами и государствами. Тем не менее, какими бы ни были их ограничения, такие договоры создадут рамки, в которых коренные народы становятся субъектами международного права.

Некоторые международные договоры устанавливают специальные процедуры подачи жалоб, их рассмотрения и удовлетворения. Так, МОТ учредила Специальный комитет в качестве органа, в который представляются жалобы в соответствии с Конвенцией 107. Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах предусмотрено создание Комитета по правам человека, в который при определенных обстоятельствах могут обращаться отдельные лица. Развитие международных норм в отношении прав коренного населения должно включать в себя гибкие и эффективные процедуры, с помощью которых коренные народы (как отдельные лица, так и группы) могли бы добиваться удовлетворения своих жалоб в случае нарушения их прав.

Разрабатываются также и региональные документы. В рамках межамериканской системы был учрежден Межамериканский суд по правам человека, в который Организация американских государств может передавать жалобы отдельных лиц. Коренные народы и их защитники иногда представляли жалобы в Межамериканскую комиссию. Однако в межамериканской системе еще не выработан всеобъемлющий свод норм по правам человека коренных народов. Этот вопрос в настоящее время рассматривается Организацией американских государств, которая изучает возможность расширения сферы применения Американской конвенции о правах человека (известной как Пакт Сан-Хосе) посредством включения в неё экономических, социальных и культурных прав. Девятый Межамериканский конгресс по проблемам индейцев, состоявшийся в 1985 году, принял резолюцию, призывающую ОАГ разрабатывать региональные правовые нормы в отношении прав коренного населения.

Коренные жители нередко участвуют в интенсивной миграции рабочей силы через международные границы, а в последние годы они также становились беженцами и жертвами вооруженных конфликтов. В будущей конвенции ООН о трудящихся-мигрантах, которая в настоящее время обсуждается, можно было бы учесть особые потребности и положение трудящихся из числа коренного населения. Таким же образом можно было бы обновить международные соглашения о беженцах, с тем чтобы учесть в них специфические проблемы беженцев из числа коренных жителей.

Коренные народы во всем мире исторически являются жертвами расизма и расовой дискриминации. Но если первоначально эти понятия подразумевали неравноправное отношение, основанное на предполагаемых биологических характеристиках данного населения, в настоящее время обычной стала дискриминация на основе этнических и культурных признаков. Расизм в области культуры и этнического происхождения лежит в основе исторических и структурных отношений между коренными народами и государствами. Международная нормоустановительная деятельность является важным элементом борьбы коренных народов за эффективную защиту их прав человека в условиях структурных изменений, которые непременно должны произойти, с тем чтобы права коренного населения наполнились конкретным содержанием.

Сноски

1/ José R. Martínez Cobo, Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations. (Volume V: Conclusions, Proposals and Recommendations). New York, United Nations, 1987, pp. 1-2.

2/ Independent Commission on International Humanitarian Issues, Indigenous People, a Global Quest for Justice. London, Zed Books, 1987, pp. 16, 17, 18.

3/ Международная конференция труда, 76-я сессия, 1989 год. Частичный пересмотр Конвенции 1957 года о коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни (№ 107). Доклад IV (1), Женева, Международное бюро труда, 1988.

4/ Документ ООН E/CN.4/Sub.2/1988/25.

5/ International Labour Office, Indigenous People. Geneva, 1963, p. 23.

6/ José R. Martínez Cobo, op. cit., pp. 28-29.

7/ Ana Margolis First, La problemática indigena en el mundo contemporáneo, unpublished report presented to the United Nations University, 1985.

8/ Документ ООН E/CN.4/Sub.2/1988/25.

9/ Международная конференция труда, 76-я сессия, 1989 год. Частичный пересмотр Конвенции 1957 года о коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни (№ 107), Доклад IV (1), Женева, Международное бюро труда, 1988.

10/ Independent Commission on International Humanitarian Issues, op. cit., p. 23.

11/ Документ ООН E/CN.4/Sub.2/1988/25.

12/ Международная конференция труда, 76-я сессия, 1989 год (см. выше).

13/ International Commission on International Humanitarian Issues, op. cit., p. 58.

14/ World Bank, Tribal Peoples and Economic Development, Washington, World Bank, 1982.

15/ David Treese, Bound in Misery and Iron. The Impact of the Grande Garajás Programme on the Indians of Brazil. Survival International, 1988, p. 30. Автор считает, что выраженная Мировым банком обеспокоенность в связи с освоением районов проживания коренных племен является "всего лишь пустым звуком и циничным способом ввести в заблуждение общественное мнение, с тем чтобы скрыть подлинную политику, проводимую банком...".

16/ Cp. Anthony D. Smith, The Ethnic Revival in the Modern World, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

17/ См., например, Louis-Jean Calvet, La guerre des langues et les politiques linguistiques, Paris, Payot, 1987; and José M. Tortosa, Política lingüística y lenguas minoritarias. Madrid, Editorial Tecnos, 1982.

18/ José R. Martínez Cobo, op. cit., para. 121.

19/ Ibid., paras. 122-123.

20/ Ibid., paras. 122-123.

21/ Документ ООН E/CN.4/Sub.2/1988/25.

22/ Ср. Podolfo Stavenhagen, "Human rights and peoples' rights - the Question of Minorities", в сборнике Is Universality in Jeopardy? New York, United Nations, 1987 (Sales № GV.E.86.0.3).

23/ José R. Martínez Cobo, op. cit., paras. 89, 90.

24/ См., например, Cultural Survival Quarterly, Vol. 6, № 3, Summer 1982.

25/ См. выше, статья 8.

26/ José R. Martínez Cobo, op. cit., para. 134.

27/ Ср. документы, представленные на международной встрече, организованной Комиссией Голландии по делам ЮНЕСКО, на тему "Права человека - культурные права" в июне 1988 года.

28/ José R. Martínez Cobo, op. cit., para. 155.

29/ Ср. Podolfo Stavenhagen, Derecho indígena y derechos humanos en America Latina, Mexico, El Colegio de México and Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.

30/ Resolution № 20, reproduced in Ibid., p. 113.

31/ Документ ООН E/CN.4/Sub.2/1988/24/Add.1.

32/ Статьи 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах идентичны: "Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие".

33/ Podolfo Stavenhagen, "Ethnocide or Ethnodevelopment: The New Challenge" в издании Development. Journal of the Society for International Development, 1987:1, p.74.

34/ Ср. José R. Martínez Cobo, op. cit., para. 40.

35/ Podolfo Stavenhagen, "Ethnocide or Ethnodevelopment: The New Challenge", loc. cit., p.78.

36/ Полностью цитируется в издании Roxanne Dunbar Ortiz, Indians of the Americas, Human Rights and Self-Determination, London, Zed Books, 1984.

Приложение IV

ЗАЯВЛЕНИЕ

г-жи Эрики-Ирен А. Даес

Господин Председатель,

Прежде всего я хотела бы поздравить Вас с избранием на пост Председателя нашего семинара. Ваша преданность делу защиты прав человека, ваш опыт работы на ответственном посту судьи гарантируют успех этого семинара. Я хотела бы также поздравить Докладчика, вождя индейцев племени кри, г-на Т. Мозеса. Его глубокое знание проблем, стоящих перед коренными народами во всем мире, его объективность и хорошо известная честность являются залогом подготовки важного и всеобъемлющего доклада, который будет отражать анализ всех выраженных мнений, внесенных предложений, заключительных выводов и конкретных рекомендаций.

Господин Председатель,

Я хотела бы самым искренним образом поблагодарить уважаемого заместителя Генерального секретаря г-на Я. Мартенсона за направленное мне приглашение принять участие в этом семинаре на тему "Воздействие расизма и расовой дискриминации на социальные и экономические отношения между коренными народами и государствами". Г-н Мартенсон также упомянул о конструктивной деятельности Рабочей группы по коренному населению. Я признательна ему за эти замечания и за его поддержку Рабочей группы. Деятельность Рабочей группы носит коллективный характер и в ней участвуют все члены Группы при поддержке секретариата и на основе существенного вклада со стороны коренных народов и правительств.

Я хотела бы также поблагодарить г-жу Саймон и г-жу Данбар-Ортис за их добрые слова в мой адрес.

Господин Председатель,

Я хотела бы поблагодарить уважаемых авторов трех информативных и весьма полезных докладов - профессоров Мунтарбхорна, Сандерса и Ставенхагена - и выразить им признательность за эти прекрасные исследования. Изучая основные доклады, я была поражена богатством опыта и правовых знаний, которыми мы располагали здесь, на этом семинаре, при рассмотрении вышеупомянутого сложного вопроса, и я уверена, что наши обсуждения окажутся весьма плодотворными.

Я надеюсь, что мне будет предоставлена возможность высказать некоторые мнения и определенные комментарии по каждому из вышеупомянутых всеобъемлющих докладов.

Господин Председатель,

Те из нас, кто принимает участие в этом семинаре, надеются, что он станет поворотным пунктом в современной истории коренных народов. Очевидно, что онечная полезность этого семинара и его место в истории будут во многом висеть от качества проводимого диалога и ценности его выводов и рекомендаций. Более того, этот семинар, широкие рамки и значение которого не может оспаривать, прольет некоторый свет на социальные и экономические отношения между коренными народами и государствами.

Принятие конкретных выводов и рекомендаций окажет огромную помощь не только коренным народам и соответствующим правительствам при подготовке их новой социальной и экономической политики, но и при дальнейшей разработке и пересмотре принципов, содержащихся в моем рабочем документе по проекту всеобщей декларации прав коренного населения.

Поэтому я искренне надеюсь, что доклад, который будет принят в результате работы семинара, помимо изложения и анализа основных моментов и вопросов, обсужденных в ходе прений, обязательно будет включать в себя выводы и конкретные рекомендации, касающиеся, в частности, искоренения существующего расизма и расовой дискриминации в отношении коренных народов, и путей и средств осуществления прав коренного населения.

Как я уже говорила, тема семинара связана с одним из наиболее сложных и давних вопросов: "Воздействие расизма и расовой дискриминации на социальные и экономические отношения между коренными народами и государствами". Это воздействие носит болезненный характер и имеет самые различные проявления, но оно не является неизбежным в наше время при условии наличия политической воли.

Я не считаю, что данный форум является наиболее приемлемым для того, чтобы дать полную картину дискриминации и угнетения, от которых страдают коренные народы. Тем не менее, я хотела бы подчеркнуть, что до сих пор имеет место немало случаев массовых проявлений дискриминации в отношении коренных народов.

Так, мы встречаемся с проявлениями расовой дискриминации де-юре и де-факто в отношении коренных народов практически во всех социальных институтах многих стран, в которых живут коренные народы.

Коренные народы во всем мире стоят перед лицом исчезновения их культурного наследия, их земли и природных ресурсов, а также разрушения окружающей среды в том случае, если сохраняться нынешние тенденции.

Информация и данные, которые были представлены устно и письменно Рабочей группе, убедительно свидетельствуют об угнетении и дискриминации, осуществляемых в отношении миллионов представителей коренных народов.

Коренные народы собрались вместе, невзирая на свои племенные различия или традиционные места проживания. Сейчас почти во всех странах, в которых они живут, они лишаются своей культуры, культурной самобытности, прав человека и, прежде всего, своей свободы. Являясь коренными народами, подвергаясь расизму и расовой дискриминации и будучи не в состоянии поддерживать свои связи с землей и осуществлять свои духовные и ритуальные обязательства перед ней, они утрачивают свой моральный дух и племенное единство, что приводит к их деградации.

Таким образом, в настоящее время крайне необходимо, чтобы соответствующие правительства принимали любые законодательные, административные и экономические меры и любые другие антидискриминационные меры неизменно в консультации с самими коренными народами для ликвидации любых проявлений расизма и расовой дискриминации, в частности, в области образования, культуры, здравоохранения, жилья, правового статуса, занятости и экономического положения в целом.

Политика односторонней ассимиляции или насильственной интеграции направлена на полное уничтожение их культуры. Культура и духовная жизнь коренных народов связана с ними; это часть самого их существа. Если эти связи разрушаются, погибают и они сами.

Жесткий патерналистский контроль, почти полная экономическая зависимость, распад социальных структур в результате произвольного размещения групп в поселениях, ужасные санитарные и жилищные условия и отсутствие эффективной системы образования и политики в области занятости в существенной степени способствовали деморализации коренных народов во многих странах.

В связи с понятием "культура" следует отметить, что его следует толковать широко, включая в него религию, а также социально-экономическую структуру. Культура является выражением человеческой сущности. Она не сводится к чувству удовлетворения от осознания своей обособленности. В этой связи я хотела бы вспомнить слова из доклада, представленного Кевинем Джилбертом в департамент по делам аборигенов в 1977 году. Он, в частности, писал: "Вы отказываете мне не столько в праве на то, чтобы быть черным аборигеном, сколько в моем праве на человеческий рост и потенциал. Отказывая мне в этом, вы можете построить мне любые дома и любые особняки в мире, но мой дух не будет жить в них". Так думают тысячи представителей коренного населения во всем мире, которые борются за спасение своей культурной самобытности, не выступая при этом против многообразия культур в рамках национальных государств, в которых они живут. Принцип многообразия культур препятствует дискриминации в области культуры и односторонней ассимиляции.

В связи с концепцией образования следует отметить, что она относится к процессу познания. Функция образования является интеллектуальной питательной средой общества. Школы остаются основным средством построения будущего каждого государства в долгосрочном плане. Именно по этим причинам коренные народы требуют создания школ как на начальном, так и на среднем уровнях, школ, в которых их дети обучались бы своему собственному языку, своей истории и традициям.

Выживание коренных народов будет зависеть от решительной перестройки правительственной политики и практики.

Г-н Председатель,

Перед коренными народами и правительствами стоит задача разрешения конфликтов мирным образом и поиска справедливых решений. Правительства могут во многом содействовать тому, чтобы общественности было известно о перспективах и о ситуации коренных народов; они могут укрепить правовое, политическое и социальное положение коренных народов; они могут вкладывать средства в программы социальных и экономических мер на благо коренных народов, а также сдерживать деятельность частных кругов, которые стремятся эксплуатировать коренное население, его землю, национальные ресурсы и окружающую среду.

Коренные народы должны по меньшей мере иметь право на человеческое достоинство и признание былого суверенитета их предков.

Государства должны рассмотреть вопрос о признании права коренных народов на внутреннее самоопределение или право на автономию в вопросах, относящихся к их собственным внутренним и местным делам, включая, как я уже упоминала, образование, информацию, культуру, религию, экономическую деятельность, земли, управление природными ресурсами и т.д.

Г-н Председатель,

Данный семинар должен привести к позитивному диалогу и развитию сотрудничества; на нем следует избегать конфронтации.

Г-н Председатель,

На международном уровне я хотела бы подчеркнуть важность искреннего и конструктивного сотрудничества между Организацией Объединенных Наций, специализированными учреждениями, в частности МОТ, ЮНЕСКО, правительствами и коренными народами в деле поощрения прав коренного населения и принятия соответствующих международных норм.

Важную роль неправительственных организаций в области информации, поощрения прав коренного населения и защиты прав человека коренных народов, необходимо подчеркивать и активизировать.

Г-н Председатель,

Как уже упоминалось, нормоустановительная деятельность Рабочей группы, относящаяся к правам коренного населения, и Подкомиссии имеет первоочередное значение. В отношении проекта всеобщей декларации прав коренного населения я хотела бы воспользоваться этой возможностью и вновь заявить о том, что я не пожалю ни сил, ни времени для того, чтобы продолжать разработку соответствующих принципов проекта декларации на основе ответов и комментариев, которые будут представлены правительствами, специализированными учреждениями и коренными народами.

Я с удовлетворением узнала, что одно пожелание, которое я высказала в ходе глобальных консультаций относительно специальной публикации Организации Объединенных Наций по проблемам коренных народов, вскоре станет реальностью. Мы выражаем признательность г-ну Мартенсону за его личное участие в принятии решения о том, что данная публикация будет издана в самое ближайшее время.

Г-н Председатель,

В свое недавнее исследование "Положение индивидуума и современное международное право", представленное Подкомиссии в ходе ее последней сессии, я включила важную конкретную рекомендацию относительно подготовки исследования, касающегося статуса коренных народов в международном праве. Я надеюсь, что вышестоящие органы Подкомиссии утвердят эту рекомендацию, поскольку данное исследование реально содействовало бы признанию коренных народов в качестве субъектов современного международного права.

Г-н Председатель,

Таковы общие замечания, включая мои предложения относительно содержания доклада данного семинара.

Я не хочу занимать ценное время участников семинара. Все участники, и прежде всего представители коренных народов, сами могут высказать свое мнение.

Благодарю Вас.