



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

29 July 2016

Russian

Original: English

Семьдесят первая сессия

Пункт 66(а) предварительной повестки дня*

Права коренных народов

Права коренных народов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах коренных народов Виктории Таули-Корпус, представляемый в соответствии с резолюцией 30/4 Совета по правам человека.

* A/71/150.



Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах коренных народов Виктории Таули-Корпус

Резюме

Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов в соответствии с мандатом, предоставленным ей резолюциями 15/14 и 24/9 Совета по правам человека. В своем докладе Специальный докладчик приводит краткую информацию о своей деятельности за период после представления Ассамблее предыдущего доклада, и тематический анализ мер по охране природы и их воздействия на права коренных народов.

Охраняемые районы могут быть средством сохранения биоразнообразия на благо всего человечества; тем не менее во многих регионах мира создание таких районов было также связано с нарушением прав человека применительно к коренным народам. В ходе многих страновых визитов и в рамках многих сообщений, направляемых правительствам, соответствующие специальные докладчики отмечали комплексные нарушения, с которыми сталкиваются коренные народы в результате постоянного расширения охраняемых районов.

В настоящем докладе изложены события и задачи в правовой сфере и меры, принимаемые с целью продвижения природоохранной парадигмы, основанной на правах человека, и указаны основные нерешенные проблемы. В заключительной части доклада содержатся рекомендации о том, как можно осуществлять охрану природы в политике и на практике при одновременном уважении прав коренных народов и активизации работы по устойчивому сохранению природной среды.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов в соответствии с ее мандатом, определенным резолюциями 15/14 и 24/9 Совета по правам человека. В своем докладе Специальный докладчик приводит краткую информацию о своей деятельности за период после представления Генеральной Ассамблее предыдущего доклада (A/70/301) и тематический анализ природоохранных мер и их воздействия на права коренных народов.

II. Деятельность Специального докладчика

A. Участие в конференциях

2. В рамках осуществления своего мандата Специальный докладчик принимала участие в ряде международных и национальных конференций и диалогов, включая следующие:

а) Парижская конференция сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата в декабре 2015 года. Совместно с отделением Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Специальным докладчиком по вопросу о правах человека и окружающей среде Специальный докладчик выступила в поддержку включения вопроса о правах человека в решения Парижской конференции. В Парижское соглашение были включены формулировки, в которых признается необходимость учета прав человека, в том числе прав коренных народов, во всех мерах, направленных на борьбу с изменением климата;

б) симпозиум по вопросу о пропавших без вести и убитых женщинах — представительницах коренных народов, организованный в январе 2016 года Канадским феминистским альянсом за международные действия, канадским журналом «Женщины и закон» и Ассоциацией женщин — представительниц коренных народов Канады для обсуждения национального расследования, начатого правительством в декабре 2015 года;

в) диалог высокого уровня на тему проекта экосоциальных стандартов Всемирного банка применительно к коренным народам, состоявшийся в Аддис-Абебе в феврале 2016 года, центральной темой которого являлось употребление термина «коренные народы» и требование о получении их свободного, предварительного и осознанного согласия. По итогам мероприятия Специальный докладчик, Председатель Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов и Экспертный механизм по правам коренных народов направили в адрес Всемирного банка совместное письмо, в котором выразили озабоченность в связи с ослаблением гарантий и предложили соответствующие поправки к формулировкам;

г) семинар по изучению опыта судебного разбирательства дел о насилии в отношении женщин и доступе женщин к системе правосудия, состоявшийся в Гватемале в феврале 2016 года, по приглашению альянса «Нарушить молчание» (Alianza Rompiendo el Silencio) и организации «Адвокаты без границ» (Канада). Специальный докладчик приветствовала вынесенное 26 февра-

ля 2016 года судебное решение по делу об обращении женщин коренных народов в деревне Сепур-Зарко в сексуальное рабство гватемальскими военнослужащими в ходе вооруженного конфликта как важную историческую победу правосудия в интересах женщин коренных народов и жертв сексуального рабства во всем мире;

е) международный семинар по юрисдикции коренных народов и их доступу к правосудию, состоявшийся в Боготе в феврале 2016 года, по приглашению Генеральной прокуратуры. В своем выступлении Специальный докладчик подчеркнула необходимость расширения диалога и сотрудничества в сфере гармонизации юрисдикции коренных народов и общей системы правосудия;

ф) организованный Колумбийским университетом в Нью-Йорке в мае 2016 года дискуссионный форум по тематике воздействия вооруженных конфликтов и мирных переговоров на коренные народы;

г) совещание, состоявшееся в июне 2016 года по приглашению Целевого фонда стран Северной Европы Всемирного банка. Специальный докладчик приняла участие в обсуждении вопроса о важности обеспечения прав коренных народов при осуществлении деятельности и программ Всемирного банка;

h) региональные семинары о влиянии инвестиционных договоров на права коренных народов, совместно организованные Специальным докладчиком, Международной рабочей группой по делам коренного населения, Пактом коренных народов Азии и фондом «Тибтебба» в Лиме для стран Латинской Америки и в Бангкоке для стран Азии, а также всемирный семинар, проведенный в Нью-Йорке в мае 2016 года, в целях получения информации для второго тематического доклада по данному вопросу, который будет вынесен на рассмотрение Совета по правам человека в сентябре 2016 года;

i) очередные сессии Постоянного форума по вопросам коренных народов и Экспертного механизма по правам коренных народов. Специальный докладчик провела с членами этих механизмов встречи, посвященные способам сохранения и укрепления координации между ними. Параллельно с сессиями она также провела встречи с рядом государственных делегаций и организаций коренных народов.

В. Страновые поездки и сообщения

3. За период после представления предыдущего доклада Генеральной Ассамблее, Специальный докладчик совершила три официальных страновых поездки: в район Сапми (Норвегия, Финляндия и Швеция) в августе 2015 года, в Гондурас в ноябре 2015 года и в Бразилию в марте 2016 года. Доклады об этих поездках будут представлены Совету по правам человека в сентябре 2016 года.

4. Во время посещения района Сапми Специальный докладчик подчеркнула свою озабоченность положением с земельными правами народа саами. Она отметила, что активизация добычи полезных ископаемых и разработки проектов возобновляемой энергетики в Сапми является одной из главных угроз реализации прав народа саами.

5. В Гондурасе Специальный докладчик отметила, что одной из основных проблем, с которыми сталкиваются коренные народы, является отсутствие

полного признания, защиты и осуществления их прав на исконные земли и природные ресурсы, а также безнаказанность актов растущего насилия в отношении коренных народов. В ходе поездки Специальный докладчик встретилась с Бертой Касерес — активисткой из коренного народа ленка, которая была убита четыре месяца спустя (3 марта 2016 года) в связи с ее протестной деятельностью против строительства плотины «Аква Зарка», несмотря на то, что Межамериканская комиссия по правам человека обеспечила ей меры защиты в порядке предосторожности. Специальный докладчик будет и впредь следить за расследованием убийства г-жи Касерес и настоятельно призывает государство привлечь виновных к ответственности и разорвать порочный круг безнаказанности.

6. В отношении Бразилии Специальный докладчик выразила обеспокоенность тем, что в течение восьми лет, прошедших после посещения страны ее предшественником, наблюдается тревожащее отсутствие прогресса в деле урегулирования давно назревших серьезных проблем коренных народов. Она отметила, что права коренных народов находятся под угрозой в силу сочетания ряда удручающих факторов. В таких условиях невозможно игнорировать или недооценивать вероятность того, что они приведут к этноциду. Специальный докладчик глубоко сожалеет о том, что после ее посещения в штате Мату-Гросу продолжают убийства и насильственные выселения представителей группы племен гуарани-кайова, с некоторыми из которых она встречалась.

7. Специальный докладчик продолжает направлять сообщения, в первую очередь в адрес правительств стран, о конкретных случаях нарушений прав коренных народов, доведенных до ее сведения, и призывает государства-члены ответить на эти сообщения и вступить с ней в диалог, направленный на улучшение положения коренных народов.

III. Охрана природы и права коренных народов

8. С момента учреждения мандата Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов в 2001 году воздействие природоохранных инициатив на коренные народы является неизменной темой работы специальных докладчиков, к которой они возвращаются снова и снова. В ходе многочисленных посещений стран и посредством сообщений, направляемых правительствам, соответствующие специальные докладчики поднимают вопросы последствий постоянного расширения охраняемых районов для коренных народов.

9. Три специальных докладчика по правам коренных народов, занимавших эту должность с момента учреждения данного мандата, обращали особое внимание на нарушения прав человека коренных народов, к которым приводят природоохранные меры во всем мире, в частности посредством экспроприации земель, насильственного перемещения, отказа в праве на самоуправление, отсутствия доступа к средствам существования, утраты культуры и культовых объектов, непризнания органов власти этих народов и отказа в доступе к правосудию и возмещению ущерба, в том числе путем реституции и компенсации.

10. Тот факт, что в настоящем докладе основное внимание уделяется наземным охраняемым районам и, в меньшей степени, объектам всемирного наследия, не уменьшает значения ключевых факторов, приводящих к перемещению коренных народов с их земель и общему нарушению их прав на земли и терри-

тории со стороны предприятий добывающей промышленности, а также в ходе расширения сельскохозяйственного бизнеса и развития масштабных объектов инфраструктуры. Предыдущие специальные докладчики составили тематические доклады о добывающей промышленности и нарушении прав коренных народов на развитие.

11. Несмотря на то, что природоохранное сообщество находится в процессе принятия мер по охране природы, направленных на соблюдение прав человека коренных народов, в сфере осуществления этих мер сохраняются серьезные пробелы, а также возникают новые угрозы природоохранной деятельности, основанной на правах человека. В связи с этим Специальный докладчик считает, что настал своевременный и важный момент для того, чтобы изучить этот вопрос более углубленно. В настоящем докладе показан ход расширения правовых основ, обязательств и мер, нацеленных на продвижение основанного на правах человека подхода к охране природы, а также определены некоторые основные нерешенные проблемы. В заключительной части доклада содержатся рекомендации о том, как охрана природы на политическом и практическом уровнях может осуществляться в условиях уважения прав коренных народов и способствовать устойчивому сохранению природной среды

12. «Охраняемый район» означает географически обозначенную территорию, которая выделяется, регулируется и используется для достижения конкретных природоохранных целей¹. Охраняемые районы включают в себя множество различных форм охраны природы, в том числе национальные парки и леса, природные заказники, охраняемые морские районы, заповедники под управлением частных и неправительственных организаций (НПО), охраняемые районы проживания коренных народов, общинные земли и другие районы, в которых охрана природы и практика поддержки устойчивого жизнеобеспечения служат для укрепления целостности экосистем.

13. Охраняемые районы могут быть средством сохранения биоразнообразия на благо всего человечества; тем не менее во многих странах мира создание таких районов также связано с нарушением прав человека коренных народов. На протяжении более ста лет природоохранные меры принимались с целью полного освобождения охраняемых районов от присутствия человека, что привело к уничтожению культуры и крупномасштабному вытеснению коренных народов с их исконных земель во имя охраны природы. Предпринимавшиеся в прошлом природоохранные меры привели к комплексным и многочисленным нарушениям коллективных и индивидуальных прав человека коренных народов.

14. За два десятилетия площадь охраняемых районов увеличилась почти в два раза — с 8,7 млн. кв. км в 1980 году до 16,1 млн. кв. км в 2000 году². Территории традиционных земель коренных народов и области, в которых сохраняются наивысшие уровни биоразнообразия, во многих случаях совпадают. Традиционные территории проживания коренных народов охватывают около 22 процентов мировой суши и совпадают с районами, на которые приходится

¹ См. ст. 2 Конвенции о биологическом разнообразии.

² Jenny Springer and Fernanda Almeida, "Protected areas and land rights of indigenous peoples and local communities" (Washington, D.C., Rights and Resources Initiative, 2015).

80 процентов биоразнообразия нашей планеты³. По оценкам экспертов, 50 процентов охраняемых районов во всем мире были созданы на землях, традиционно занимаемых или используемых коренными народами; чаще всего эти территории пересекаются в Северной и Южной Америке, а в Центральной Америке — почти на 90 процентов. В Боливии, Бразилии, Колумбии и Чили, а также в Канаде и Соединенных Штатах Америки значительная доля охраняемых районов приходится на традиционные территории коренных народов. Подобное совпадение также широко распространено в Австралии и Новой Зеландии. Большинство охраняемых районов в Индии, Непале и на Филиппинах включают в себя территории проживания коренных народов. Ботсвана, Камерун, Кения, Намибия, Объединенная Республика Танзания и Южная Африка относятся к числу африканских стран, в которых значительная часть охраняемых районов приходится на родовые территории коренных народов⁴.

15. Коренные народы сохраняют тесную духовную связь с растениями, деревьями и животными, обитающими на их землях, и защита этих земель является их священным долгом. Тем не менее коренные народы не считаются природоохранными организациями, и это приводит к тому, что природоохранное сообщество серьезно недооценивает вклад коренных народов в сохранение окружающей среды⁵. Все шире признается тот факт, что на исконных землях коренных народов целостность экосистем сохраняется в наибольшей степени и обеспечиваются наиболее эффективные и устойчивые формы охраны природы⁶. Исследования показали, что на территориях коренных народов, которым были предоставлены земельные права, охрана природы осуществляется значительно более успешно, чем на прилегающих землях⁷. Тем не менее на сегодняшний день важная роль коренных народов как защитников окружающей среды до сих пор не получила должного признания. По данным Всемирного центра мониторинга природоохраны Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, в 2014 году под управлением коренных народов и местных сообществ находилось менее 5 процентов охраняемых районов во всем мире⁸.

16. Природоохранная деятельность традиционно осуществлялась государством и была основана на экспроприации земель, которые впоследствии переходили под контроль правительства. Коренные народы перемещали, лишали самоуправления и доступа к природным ресурсам для получения средств к существованию, нарушали их традиционные и духовные связи с исконными зем-

³ Claudia Sobrevila, “The role of indigenous peoples in biodiversity conservation: the natural but often forgotten partners” (Washington, D.C., World Bank, 2008).

⁴ Stan Stevens, ed., *Indigenous Peoples, National Parks and Protected Areas: A New Paradigm Linking Conservation, Culture and Rights* (Tucson, Arizona, University of Arizona Press, 2014).

⁵ Grazia Borrini-Feyerabend and Roesmary Hill, “Governance for the conservation of nature”, in Graeme Worboys and others, eds., *Protected Area Governance and Management* (Canberra, Australia National University Press, 2015).

⁶ Stevens, *Indigenous Peoples*; Aili Pyhälä, Ana Osuna Orozco and Simon Counsell, “Protected areas in the Congo Basin, failing both people and biodiversity?” (London, Rainforest Foundation United Kingdom, 2016).

⁷ Sobrevila, “The role of indigenous peoples”; Pyhälä, Orozco and Counsell, “Protected areas in the Congo Basin”.

⁸ United Nations Environment Programme, *Protected Planet Report 2014: Tracking Progress Towards Global Targets for Protected Areas* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2014).

лями. Маргинализованные и доведенные до нищеты коренные народы продолжают борьбу за право доступа на свои территории и владения ими, в результате чего не стихают разногласия и конфликты.

17. С природоохранной точки зрения прекращение заботы о природе со стороны коренных народов и перевод принадлежавших им земель под контроль государственных властей, которые зачастую не имеют возможностей и политической воли для их эффективной охраны, привели к тому, что такие районы оказались беззащитными перед деструктивной поселенческой деятельностью, добывающей промышленностью, незаконными рубками леса, расширением агробизнеса и развитием крупной инфраструктуры. Даже в тех случаях, когда национальные стратегии и законы требуют строгой защиты охраняемых районов, во многих странах государственные учреждения по-прежнему разрешают добычу полезных ископаемых, нефти и газа, лесозаготовки, строительство плотин, водохранилищ и дорог, а также реализацию других проектов, которые напрямую противоречат целям охраны природы⁹.

18. Мобилизация общественной деятельности коренных народов способствовала признанию их коллективных прав на традиционные земли и информированию природоохранного сообщества о важной роли, которую коренные народы играют в сохранении биоразнообразия; эти факторы стали причиной сравнительно недавних, но существенных перемен, ведущих к более широкому признанию прав коренных народов в контексте охраны природы. Ведущие природоохранные организации приняли обязательства и стратегии, направленные на утверждение «новой парадигмы» сохранения окружающей среды при одновременном соблюдении прав коренных народов. Вместе с тем между этими стратегиями и их эффективным осуществлением на местах сохраняются существенные расхождения.

19. Кроме того, к числу основных проблем, с которыми коренные народы по-прежнему сталкиваются в глобальном масштабе, относится юридическое признание их коллективной собственности на исконные земли, особенно в тех случаях, когда эти земли уже были объявлены охраняемыми территориями. Нормы национального законодательства в этой сфере зачастую противоречивы. Законы, регулирующие вопросы охраны природы и лесного хозяйства, обычно не приведены в соответствие с принятыми впоследствии национальными и международными нормами, защищающими права коренных народов, а органы, отвечающие за обеспечение соблюдения различных законов, зачастую не могут скоординировать свою деятельность.

IV. Правовые стандарты и судебная практика в области прав человека

20. Цель настоящего раздела заключается в том, чтобы упорядочить и подтвердить существующие правовые обязательства, гарантирующие права коренных народов в контексте охраны природы. Права коренных народов зародились

⁹ См. A/HRC/4/32/Add.2 и A/HRC/33/42/Add.2; см. также Marcus Colchester, *Salvaging Nature: Indigenous Peoples, Protected Areas and Biodiversity Conservation*, United Nations Research Institute for Social Development Discussion Paper, No. 55 (Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 1994).

в целом ряде различных отраслей международного права; они были разработаны на основе международного права прав человека, международного трудового права и международного экологического права. Международная и региональная судебная практика в сфере прав человека еще больше расширила применение основных прав коренных народов в области охраны природы. Поэтому при анализе международно-правового статуса прав коренных народов в области охраны природы необходимо учитывать взаимосвязь различных прав (в частности, права на самоопределение, культурных и имущественных прав), а также взаимодополняемость международного права прав человека и международного экологического права.

21. Хотя подход к охране природы, основанный на правах человека, получил широкое признание среди природоохранных НПО, их внутренние директивные документы иногда описывают конкретные права коренных народов в расплывчатых формулировках. Это подчеркивает важность подтверждения основных применимых правовых положений.

A. Право на самоопределение и земельные права

22. Самоопределение является правом само по себе, а также выступает необходимым предварительным условием для осуществления других прав человека. Это право является основополагающим принципом международного права и имеет ряд толкований в различных правовых контекстах. Самоопределение рассматривается как основное право коренных народов в силу своего всеобъемлющего характера, а также поскольку оно подтверждает право таких народов беспрепятственно осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие. Оно имеет решающее значение для деятельности по сохранению земель, так как связано с земельными правами и правом участвовать в процессах и решениях, касающихся этих земель, таких как создание и регулирование охраняемых районов. Право на самоопределение закреплено в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года (статья 1) и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года (статья 1), а также включено в Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов 2007 года (статья 3). Договорные органы по правам человека, в частности Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по ликвидации расовой дискриминации подтвердили в аналогичных формулировках, что государства должны признать и защищать права коренных народов на владение общинными землями, их обустройство, контроль и использование, участие в управлении соответствующими природными ресурсами и их охране¹⁰. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по правам человека подчеркивают важность предоставления прав на исконные земли путем увязки права на самоопределение с культурными правами (статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах и статья 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах)¹¹. Конвенция

¹⁰ См. также: общая рекомендация № 23 Комитета по ликвидации расовой дискриминации; заключительные замечания в отношении Шри-Ланки (A/56/18, п. 335); а также CERD/C/DEC/SUR/1; CCPR/C/KEN/CO/3; E/C.12/KHM/CO/1.

¹¹ См. Ben Saul, *Indigenous Peoples and Human Rights: International and Regional Jurisprudence* (Portland, Oregon, Hart Publishing, 2016).

МОТ 1989 года (№ 169) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, закрепляет земельные права коренных народов в статьях 14—19. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, в которой сведены воедино права коренных народов, уже признанные в других документах по правам человека и судебной практике международных договорных органов по правам человека, подтверждает право коренных народов на владение и контроль над своими землями (статьи 25, 26 и 27).

В. Участие и свободное, предварительное и осознанное согласие

23. Уважение права на участие и на свободное, предварительное и осознанное согласие является обязательным условием для эффективного дальнейшего осуществления прав коренных народов на практике. В Конвенции МОТ № 169 закреплена обязанность государств проводить консультации коренными народами с использованием соответствующих процедур и, в частности, через их представительные институты, всякий раз, когда рассматриваются вопросы о принятии законодательных или административных мер, которые могут непосредственно затрагивать их (статья 6). Договорные органы по правам человека неизменно подтверждают принцип свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов в сферах, касающихся их прав и интересов, в частности связанных с их исконными землями¹² и охраной природы¹³.

24. В статье 29 Декларации о правах коренных народов конкретно упоминаются вопросы охраны природы и в частности говорится, что коренные народы имеют право на сохранение и охрану окружающей среды и производительной способности их земель или территорий и ресурсов и что государства должны создавать и осуществлять программы помощи для коренных народов в целях обеспечения такого сохранения и охраны без какой-либо дискриминации. Кроме того, в Декларации говорится, что коренные народы имеют право определять приоритеты и разрабатывать стратегии освоения или использования своих земель или территорий и других ресурсов и что государства должны добросовестно консультироваться и сотрудничать с соответствующими коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их свободным и осознанным согласием до утверждения любого проекта, затрагивающего их земли или территории и другие ресурсы, особенно в связи с освоением, использованием или разработкой полезных ископаемых, водных или других ресурсов (статья 32).

С. Принудительное перемещение и право на возмещение ущерба, включая реституцию

25. Пунктом 1 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах установлено право на свободное передвижение и свободу выбора места жительства. Это положение, в частности, предполагает защиту от всех форм принудительного перемещения внутри страны¹⁴. Лица, чьи признаваемые

¹² Комитет по правам человека, сообщение № 1457/2006, Анхела Пома Пома против Перу; общая рекомендация № 23 Комитета по ликвидации расовой дискриминации.

¹³ См. E/C.12/TZA/CO/1-3; см. также CCPR/C/KEN/CO/3.

¹⁴ См. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, пункт 7.

Пактом права или свободы нарушены, в соответствии с пунктом 3 статьи 2 должны иметь эффективные средства правовой защиты. В отношении принудительных выселений Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подтвердил, что государства должны воздерживаться от принудительных выселений и обеспечивать, чтобы их представители или третьи стороны, осуществляющие принудительное выселение, несли ответственность перед законом¹⁵. В Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны подчеркивается, что государства несут конкретное обязательство защищать от перемещений коренных жителей и другие группы, которые находятся в особой зависимости от своих земель и привязаны к ним (принцип 9). Ввиду особой связи коренных народов с их землями и глубокого воздействия, которое вынужденное перемещение оказывает на их жизнь, договорные органы по правам человека неизменно выражают обеспокоенность по поводу насильственного перемещения коренных народов и настоятельно призывают государства предоставить им возмещение, с упором на обязательство вернуть им изначально принадлежавшие им земли¹⁶. Меры по возмещению должны осуществляться в соответствии с международными стандартами и в соответствующих случаях должны включать в себя элементы реституции, компенсации, реабилитации, сатисфакции и гарантий неповторения нарушений¹⁷.

26. В статье 16 Конвенции МОТ № 169 и статье 10 Декларации о правах коренных народов предусматривается, что коренные народы не могут быть принудительно перемещены со своих земель без предоставления своего свободного, предварительного и осознанного согласия на это. Если такие нарушения имели место, эти народы имеют право на справедливое возмещение ущерба, включая реституцию и компенсацию, а также, при наличии такой возможности, право вернуться на свои земли. Кроме того, в статье 28 Декларации подчеркивается право коренных народов на возмещение при помощи средств, которые могут включать в себя реституцию или, когда это не представляется возможным, в виде справедливой и сбалансированной компенсации за земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели или которые они иным образом занимали или использовали и которые были конфискованы, отчуждены, заняты, использованы или которым был нанесен ущерб без их свободного, предварительного и осознанного согласия. Если с соответствующими народами не имеется добровольно достигнутой договоренности об ином, такая компенсация предоставляется в форме земель, территорий и ресурсов, равноценных по своему качеству, размеру и юридическому статусу, или в виде денежной компенсации или другого соответствующего возмещения.

¹⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7, пункт 59.

¹⁶ См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 23; см. также обсуждение CERD/C/BWA/CO/16 и CERD/C/NAM/CO/12 в Fergus MacKay, "Addressing past wrongs: indigenous peoples and protected areas — the right to restitution of lands and resources", Forest Peoples Programme Occasional Paper, 2002.

¹⁷ См. резолюцию Генеральной Ассамблеи 60/147, а также CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), п. 16.

D. Региональные договоры о правах человека

27. Уделяя особое внимание праву собственности, отраженному в статье 21 Американской конвенции о правах человека, Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека осуществляют основную судебную практику в области прав коренных народов на общинные земли, в том числе в контексте охраняемых районов. Решение Межамериканского суда по правам человека, принятое по делу Аwas-Тингни против Никарагуа в 2001 году, создало важный прецедент, поскольку стало первым имеющим обязательную силу решением, в котором было подтверждено, что право на общинные земли коренных народов возникает в силу традиционных занятий этих народов, несмотря на отсутствие официального права собственности¹⁸. Суд также постановил, что коренные народы сохраняют свои имущественные права даже в тех случаях, когда они были вынуждены покинуть свои традиционные земли или каким-либо иным образом прекратили владеть ими, в том числе если их земли были экспроприированы или переданы третьим сторонам, кроме случаев, когда это было сделано на основе консенсуса и в духе доброй воли¹⁹.

28. Особое значение для прав коренных народов в контексте охраны природы имеет вынесенное в ноябре 2015 года решение суда по делу народов калинья и локоно против Суринама, касающееся трех созданных на их исконной территории природных заповедников, что частично ограничило их доступ на эти территории²⁰. В своем решении суд предписал государству реализовать ряд гарантий неповторения случившегося, включая юридическое признание территориальных и других прав всех коренных и племенных народов в Суринаме. Кроме того, суд постановил, что соблюдение прав коренных народов может оказать позитивное воздействие на сохранение окружающей среды и поэтому права коренных народов и международное экологическое право следует рассматривать как взаимодополняющие, а не взаимоисключающие подотрасли права. В феврале 2015 года Специальный докладчик, выступая в качестве эксперта по этому делу, подчеркнула право коренных народов на эффективное участие в управлении природоохранной деятельностью, а также их право на возвращение земель, включенных в состав охраняемых районов без их согласия. Она подчеркнула три основных принципа, действующих в отношении охраняемых районов, а именно: во-первых, государства должны признавать и защищать права коренных народов владеть, обустривать, контролировать и использовать свои земли, территории и ресурсы; во-вторых, принятие решений в отношении всех аспектов, связанных с охраняемыми районами, должно осуществляться с эффективным участием и при согласии коренных народов в тех случаях, когда их права могут быть каким-либо образом ущемлены; и в-

¹⁸ Inter-American Court on Human Rights, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Judgment, 31 August 2001, ser. C, No. 79.

¹⁹ Inter-American Court on Human Rights, *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment, 17 June 2005, ser. C, No. 125; *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of 29 March 2006. Series C No. 146.

²⁰ Inter-American Court on Human Rights, *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*, Judgment, 25 November 2015, ser. C, No. 309. Суд постановил, что Суринам несет ответственность за нарушение права на признание правосубъектности (статья 3 Американской конвенции о правах человека), права коллективной собственности и политических прав (статьи 21 и 23 Американской конвенции), а также права на судебную защиту (статья 25 Американской конвенции).

третьих, коренные народы имеют право на реституцию и другие формы возмещения ущерба в тех случаях, когда их земли были включены в состав охраняемых районов без их согласия²¹.

29. В рамках африканской правозащитной системы при рассмотрении дела Совета по социальной защите народа эндороис против Кении²² Африканская комиссия по правам человека и народов вынесла решение о том, что права эндороис были нарушены, когда им было отказано в доступе к их традиционным землям после того, как в 1973 году эти земли были превращены в охотничий заказник. Комиссия пришла к выводу о том, что Кения обязана признать право коренного народа эндороис на общинные земли и обеспечить ему компенсацию и реституцию посредством возвращения этих земель или предоставления альтернативных земель, равных по площади и качеству, по соглашению с коренной общиной. Важно отметить, что Комиссия установила, что, несмотря на создание охотничьего заказника, эндороис были исконными хранителями своей земли и поэтому наилучшим образом способны сохранить ее хрупкую экосистему и что разлучение со своей землей угрожает их культурному выживанию и таким образом несоразмерно общественной потребности.

Е. Конвенция о биологическом разнообразии

30. Конвенция о биологическом разнообразии была принята в 1992 году и по состоянию на 5 июля 2016 года получила широкую поддержку 196 сторон²³. В этом договоре упомянуты знания, нововведения и практики коренных народов в сфере сохранения и традиционного использования биологического разнообразия. Пункт (j) статьи 8 Конвенции обязывает государства-участники уважать и поддерживать знания, нововведения и практики коренных и местных сообществ, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия. Вместе с тем Конвенция не содержит четкого признания прав человека коренных народов.

31. Охраняемые районы относятся к числу сквозных вопросов, рассматриваемых в рамках Конвенции о биологическом разнообразии. В 2004 году на седьмом совещании Конференции сторон Конвенции была принята программа работы, посвященная охраняемым районам. В ней говорится, что создание, регулирование и контроль охраняемых районов должны осуществляться при полном и эффективном участии коренных народов и полном уважении их прав

²¹ Экспертные показания Виктории Таули-Корпус, Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов, на слушаниях Межамериканского суда по правам человека по делу калинья и локоно против Суринама 3 февраля 2015 года; документ доступен по адресу <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/press-releases/58-unsrip-conservation-policies>.

²² Африканская комиссия по правам человека и народов, Центр развития прав меньшинств (Кения) и Международная группа по правам меньшинств от имени Совета по социальной защите народа эндороис против Кении, сообщение № 276/2003, 25 ноября 2009 года. Комиссия пришла к выводу о нарушении права на собственность (статья 14 Африканской хартии прав человека и народов), права народов свободно распоряжаться своими богатствами и природными ресурсами (статья 21 Африканской хартии), а также права на развитие (статья 22 Африканской хартии).

²³ Соответствующие положения закреплены в пункте «j» статьи 8, пункте «с» статьи 10, пункте 2 статьи 17 и пункте 4 статьи 18.

в соответствии с национальным законодательством и применимыми международными обязательствами. В программе работы сторонам предлагается обеспечить, чтобы любое переселение коренных сообществ в результате создания или регулирования охраняемых районов происходило только с их предварительного осознанного согласия, данного в соответствии с национальным законодательством и применимыми международными обязательствами²⁴. В 2014 году Конференция сторон приняла решение, в котором подчеркивается требование о том, что с целью соблюдения прав коренных народов охраняемые районы и режимы регулирования должны устанавливаться на основе консенсуса и участия сторон. Она также признала вклад собственных природоохранных инициатив коренных народов в пределах их территорий в эффективное сохранение важных объектов биоразнообразия²⁵.

32. В свете поставленной сторонами Конвенции задачи расширить к 2020 году площадь охраняемых районов не менее чем на 17 процентов (для наземных и внутренних водных районов) и 10 процентов (для прибрежных и морских районов) Специальный докладчик подчеркивает, что государства и природоохранные организации должны в первоочередном порядке принимать меры для признания прав коренных народов²⁶.

V. Первоначальные природоохранные практики и их последствия

33. Природоохранные районы первоначально создавались путем экспроприации земель и территорий коренных народов и местных сообществ. Колониальные и постколониальные администрации во всем мире отчуждали общинные земли в пользу государства, не учитывая существующие права традиционного владения и использования. Эти экспроприированные земли были затем переданы новым владельцам для новых видов использования, включая заселение, эксплуатацию и природоохранную деятельность. При создании первых «современных» охраняемых районов (Йеллоустонский национальный парк в 1872 году и Йосемитский национальный парк в 1890 году) правительство Соединенных Штатов Америки насильственно изгнало оттуда коренных американцев, которые жили в этих районах и зависели от их природных ресурсов. На этот подход влияло восприятие парков как «девственной глуши», в которой не живут и не ведут хозяйственную деятельность люди, а также интересы лоббистских групп, желающих развивать парки в целях туризма. Коренные народы рассматривались как несовместимые с этими интересами²⁷.

34. Для этих охраняемых районов использовались следующие основные тезисы: охраняемые районы должно создавать и регулировать государство; задачей охраняемых районов должна быть строгая охрана природы с упором на сохранение биоразнообразия, а для регулирования охраняемых районов необходимо, чтобы люди не жили в них и не использовали их природные ресурсы. Наихудшие формы применения силы для выдворения аборигенных народов и

²⁴ См. UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28.

²⁵ См. UNEP/CBD/COP/DEC/XII/12.

²⁶ См. Стратегический план по биоразнообразию на 2011—2020 годы и Айтинскую задачу 11 в области биологического разнообразия. См. UNEP/CBD/COP/10/INF/12/Rev.1.

²⁷ Springer and Almeida, “Protected areas and land rights” (см. сноску 2).

защиты биоразнообразия считались обоснованными с юридической и нравственной точек зрения²⁸.

35. В Северной Америке распространился ограничительный подход к регулированию охраняемых районов по принципу «крепости», который затем был принят в Африке, Австралии, Новой Зеландии, Российской Федерации и некоторых частях Азии и Латинской Америки. Более столетия он был основной моделью регулирования охраняемых районов, а принцип главенствующей роли государства, на котором он основан, сохранился до сих пор и по-прежнему во многом определяет текущие меры по сохранению дикой природы. Хотя полный учет коренного населения, обездоленного в результате таких мер, не представляется возможным из-за отсутствия точных данных, имеется немало свидетельств того, что его численность велика. По некоторым оценкам, во всем мире перемещению могли подвергнуться миллионы людей²⁹.

36. С точки зрения коренных народов создание охраняемых районов воспринималось как колониализм, поскольку для коренных народов оно приводило к притеснению, утрате земель, автономии и самоуправления, средств к существованию, а также разрушению культурных и духовных связей. В контролируемых государством охраняемых районах вводились новые законы и формы контроля со стороны государственных учреждений. В этом смысле охраняемые районы рассматривались в качестве средства принудительной ассимиляции коренных народов³⁰. Многие вопиющие нарушения прав человека в отношении коренных народов, совершенные ради сохранения природы, имели место до 1980-х годов; в их числе — принудительное перемещение людей вследствие создания африканских сафари-парков. Во многих странах текущие последствия этих нарушений до сих пор негативно сказываются на осуществлении прав коренных народов.

37. За последние двадцать лет появились новые подходы к охране природы. Коренные народы мобилизовались и начали реализовывать свои традиционные права на землю при поддержке совершенствовавшихся международных правовых стандартов в 1970-е и 1980-е годы. Государства, в особенности в Южной Америке, в свою очередь начали реформы по юридическому закреплению некоторых из этих прав. В Колумбии (1991 год) и Бразилии (1998 год) земельные права коренных народов были закреплены в конституциях. В Австралии, Канаде и Новой Зеландии политика в отношении охраняемых районов постепенно менялась в пользу признания прав коренных народов на землю³¹. С середины 1990-х годов правительство Австралии предоставило коренным народам право собственности на землю и перевело охраняемые районы в режим совместного управления или под управление коренных народов³².

²⁸ Stevens, *Indigenous Peoples* (см. сноску 4).

²⁹ Daniel Brockington and James Igoe, "Eviction for conservation: a global overview", *Conservation and Society*, vol. 4, No. 3 (2006); Mark Dowie, *Conservation Refugees: The Hundred-Year Conflict between Global Conservation and Native Peoples*, (Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology Press, 2009).

³⁰ Stevens, *Indigenous Peoples*.

³¹ Springer and Almeida, "Protected areas and land rights".

³² Toni Bauman and Dermot Smyth, "Indigenous partnerships in protected area management in Australia: three case studies" (*Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies and The Australian Collaboration*, 2007).

38. В охраняемых районах тех стран, которые не провели правовые реформы и не признали коллективные земельные права коренных народов, отмечается самый высокий и устойчивый уровень нарушений прав человека коренных народов. Кроме того, меры по охране окружающей среды в тех странах, где коренные народы остаются маргинализированными, приводят к наименее устойчивым и успешным результатам, что определило необходимость тщательного пересмотра международных природоохранных стратегий. Несмотря на то, что в сфере охраны природы постепенно распространяется подход, основанный на правах человека, сохраняются значительные проблемы в обеспечении его эффективного осуществления.

VI. Смена парадигмы с 2003 года

39. На мировом уровне политика в отношении охраняемых районов определяется Международным союзом охраны природы (МСОП). МСОП — членская организация, и по состоянию на апрель 2016 года в ней состоял 1351 участник, включая 89 государств, 128 правительственных учреждений, 48 филиалов, 112 международных НПО и 974 национальных НПО. В две последние категории входят 12 организаций коренных народов. Раз в четыре года члены МСОП собираются на Всемирном конгрессе по охране природы, где принимаются резолюции по природоохранной политике, а раз в десять лет проводится Всемирный конгресс парков для обсуждения глобальных обязательств, связанных с охраняемыми районами. Всемирный конгресс парков — важная мировая площадка для установления международных стандартов и руководящих принципов в отношении охраняемых районов. На конгрессе, состоявшемся в Дурбане в 2003 году, ведущие природоохранные специалисты мира объявили «новую парадигму» для охраняемых районов, основанную на соблюдении прав коренных народов и местных сообществ. Этот важный сдвиг в подходе к охране природы стал ответом на распространение общественного представления о том, что в традиционных моделях охраняемых районов коренные народы и местные сообщества неправомерно лишаются права участия во владении и управлении такими районами³³.

40. В целях осуществления этой новой природоохранной концепции были приняты Дурбанское соглашение и Дурбанский план действий³⁴. В Плане действий отмечалось, что расходы на содержание глобальной системы охраняемых районов до сих пор несправедливо ложились на местные сообщества, и прямо признавались права коренных народов в отношении природных ресурсов и сохранения биоразнообразия, а также признавалось, что система охраняемых районов должна разрабатываться с полным учетом прав, интересов и чаяний коренных народов, а также их стремления к защите и охране своих земель, территорий и ресурсов в целях собственного социального и культурного выживания.

41. В Соглашении содержится призыв к Конференции сторон Конвенции о биологическом разнообразии обеспечить полное участие коренных народов и

³³ Conservation Initiative on Human Rights, “Human rights in conservation: progress since Durban”, White Paper, November 2014.

³⁴ См. <https://cmsdata.iucn.org/downloads/durbanaccorden.pdf> и <https://cmsdata.iucn.org/downloads/durbanactionenpdf>.

местных сообществ в создании и регулировании охраняемых районов и создать механизмы гарантий получения коренными народами их доли благ, связанных с охраняемыми районами. Кроме того, органам управления охраняемыми районами было рекомендовано поощрять условия и обеспечивать средства для эффективного участия в природоохранной деятельности коренных народов, местных сообществ и других заинтересованных сторон на местах. В части признания и гарантий прав коренных народов План действий обозначил три основные цели:

все существующие и будущие охраняемые районы должны регулироваться и создаваться в полном соответствии с правами коренных народов, кочевых народов и местных сообществ;

в органах управления охраняемыми районами должно быть обеспечено присутствие представителей, избранных коренными народами и местными сообществами, пропорционально объему их прав и интересов;

к 2010 году должны быть созданы и реализованы на практике механизмы возврата коренным народам их традиционных земель и территорий, включенных в охраняемые районы без их свободного и осознанного согласия.

42. К сожалению, эти цели Дурбанского плана действий до сих пор далеки от реализации. Однако сообществом МСОП уже приняты некоторые меры, направленные на достижение этих целей, а Всемирным конгрессом по охране природы принят ряд новых резолюций, том числе об одобрении Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (резолюция 4.052 (2008)), в которой содержится призыв ко всем членам МСОП применять ее в их профильной деятельности. На Всемирном конгрессе парков, состоявшемся в 2014 году в Сиднее (Австралия), члены МСОП в документе «Обещание осуществить Сиднейскую концепцию» вновь подтвердили свою готовность работать в партнерстве с коренными народами, признавая их давние традиции и знания, а также коллективные права на землю, водные и природные ресурсы и культуру.

43. Однако выполнение дурбанских документов стало объектом серьезной критики по причине задержки эффективного осуществления новой парадигмы и медленного претворения в жизнь новой политики³⁵. Ведущие природоохранные организации признали, что в их деятельности отмечается недостаточный прогресс. В 2009 году МСОП и семь других международных природоохранных НПО приступили к осуществлению Природоохранной инициативы по правам человека с целью совершенствования политики и практики в области охраны природы путем пропаганды соблюдения прав человека³⁶. Природоохранные организации, которые являются членами инициативы, обязались соблюдать четы-

³⁵ Forest Peoples Programme, "Conservation and indigenous peoples: assessing the progress since Durban", 2008; Janis Bristol Alcorn and Antoinette G. Royo, "Conservation's engagement with human rights: traction, slippage or avoidance?", Policy Matters, No. 15 (July 2007).

³⁶ Природоохранная инициатива по правам человека представляет собой консорциум в составе Международной организации «Жизнь птиц» («Берд лайф интернэшнл»), Международного союза охраны природы, Международной организации «Фауна и флора», Международного союза охраны природы, организации «Охрана природы», Международной организации по водно-болотным угодьям («Ветлэндс интернэшнл»), Общества охраны дикой природы и Всемирного фонда дикой природы.

ре основных принципа интеграции прав человека в политику и практику каждой организации, в частности, обязавшись не способствовать нарушению прав человека³⁷.

44. При подготовке настоящего доклада Специальным докладчиком были организованы консультации и организациям-членам Природоохранной инициативы было предложено поделиться информацией об успехах, достигнутых в деле обеспечения соблюдения прав коренных народов. Судя по полученным откликам, в целом наблюдаются положительные результаты, а организации-члены глубоко осознают важность налаживания партнерских отношений с коренными народами на основе открытого признания и соблюдения их прав. Согласно заявлению Международного союза охраны природы, «коренные народы, являясь хранителями некоторых из самых биологически разнообразных мест на земле, играют уникальную и незаменимую роль в сохранении жизненно важных природных ресурсов и часто опираются на собственные традиционные знания при разработке оптимальных для их земель методов управления³⁸». Специальный докладчик также провела консультации с коренными народами на данную тему.

45. На Всемирном конгрессе охраны природы МСОП принял множество резолюций, подтверждающих права коренных народов; однако каждая организация — член МСОП разрабатывает и осуществляет собственную внутреннюю политику и руководящие принципы. Большинство крупных природоохранных организаций приняли конкретные стратегии в отношении прав коренных народов, а некоторые из них разработали специальные руководящие указания по осуществлению принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия в рамках их проектов. Еще в 1996 году Всемирный фонд природы (ВФП) стал первой международной природоохранной организацией, принявшей принципы в отношении прав коренных народов.

46. Большинство природоохранных организаций признают, что для распространения программ и подготовки кадров на национальном уровне в целях содействия практическому применению политики и руководящих принципов соблюдения прав коренных народов необходимы дополнительные ресурсы. Кроме того, во многих природоохранных организациях, к сожалению, до сих пор отсутствуют механизмы контроля соблюдения прав коренных народов и ходом осуществления соответствующих мер на практике. Без таких показателей невозможна адекватная оценка прогресса, а механизмы поощрения прав коренных народов на практике останутся недостаточно транспарентными.

47. Среди основных препятствий к осуществлению соответствующих мер на национальном уровне природоохранные организации называют неблагоприятные политические и правовые условия, в которых коренные народы не признаются таковыми. Вместе с тем, учитывая сильные позиции природоохранных организаций по отношению к органам власти в развивающихся странах с недостаточной реализацией принципа верховенства права, таким организациям следует более эффективно и решительно использовать свои рычаги давления, чтобы влиять на национальные власти и агитировать за проведение законодательной реформы, применение принципа свободного, предварительного и осознан-

³⁷ Conservation Initiative, “Human rights in conservation” (см. сноску 33).

³⁸ Доклад для Специального докладчика, представленный Международным союзом охраны природы, 3 мая 2016 года.

ного согласия и возврат исконных земель коренным народам. Поскольку права коренных народов на земли, территории и природные ресурсы, принадлежавшие им по обычаю, во многих странах еще фактически не признаны, природоохранные организации могут играть ключевую роль в оказании поддержки коренным народам в таких начинаниях и поощрять диалог с властями на эту тему. Поэтому сообщения ряда природоохранных организаций о том, что во многих странах они предпринимают такие усилия, можно считать положительной тенденцией. Вместе с тем Специальный докладчик настоятельно рекомендует значительно расширить такое участие с тем, чтобы поддержать правовые и политические сдвиги в странах, которые до сих пор не признали права коренных народов.

48. Среди примеров передового опыта, которыми поделились члены МСОП, — составление карт основной части лесов и морских ресурсов, находящихся внутри традиционных земель коренных народов и граничащих с ними, которое было проведено в Центральной Америке при содействии МСОП. Как отмечают в МСОП, эта инициатива ясно показывает ценность и важность поддержки прав коренных народов и их полномочий в части достижения природоохранных целей. По сведениям отделения ВФП в Индонезии, за последние пять лет оно перешло от включения работы с коренными народами в состав природоохранных задач к выделению ее в отдельную задачу, в частности путем прямого взаимодействия с коренными народами в целях документирования и учета их территорий в государственных планах, чтобы расширить признание прав коренных народов и повысить эффективность и справедливость управления в данной сфере. Отделение ВФП в Камеруне агитирует правительство за принятие официальных национальных требований и руководящих принципов в отношении свободного, предварительного и осознанного согласия. Среди других приведенных примеров положительной практики — оказание транснациональными корпорациями поддержки в обеспечении коллективных прав на землю в Индонезии и Объединенной Республике Танзания.

49. В большинстве природоохранных организаций отсутствуют механизмы подачи жалоб и претензий либо эти меры находятся на начальных этапах разработки. Пример положительной инициативы — разработка Международным союзом охраны природы в консультации с коренными общинами механизма рассмотрения жалоб, который планируется внедрить в 14 странах. В 2011 году МСОП учредил разработанный в Вакатане механизм для проведения оценок с вынесением рекомендаций в качестве посреднической структуры в ситуациях негативного влияния природоохранных мер на коренные народы. Первые две экспериментальные оценки были проведены в 2011 и 2012 годах в районе горы Элгон (Кения) и в национальном парке Об Луанг (Таиланд). Однако осуществление этого механизма было приостановлено; для его запуска требуются дополнительные ресурсы и поддержка со стороны членов МСОП.

50. Несколько природоохранных организаций, включая МСОП, ВФП и Международный союз охраны природы, сообщили, что регулярно взаимодействуют с международными форумами по проблемам коренных народов или поддерживают участие представителей коренных народов в работе основных площадок, на которых обсуждаются вопросы окружающей среды и охраны природы. Некоторые природоохранные организации учредили консультативные органы, состоящие из представителей коренных народов, и обеспечили представленность коренных народов на руководящих должностях в этих организациях, в том

числе в составе исполнительных советов. Как позитивное явление следует рассматривать то, что МСОП в настоящее время пересматривает свои требования к членству, чтобы в него могли вступить и официально участвовать в обсуждениях природоохранной политики и практики больше организаций коренных народов.

VII. Основные проблемы и возможности в области охраны природы

51. С момента учреждения мандата Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов соответствующие специальные докладчики получили множество сообщений о крупномасштабных нарушениях прав коренных народов в контексте природоохранных мер. В числе последствий, с которыми сталкиваются коренные народы после вынужденного перемещения из охраняемых районов, — маргинализация, нищета, потеря средств к существованию, отсутствие продовольственной безопасности, внесудебные казни, разрыв связей с культовыми объектами и отказ в доступе к правосудию и средствам правовой защиты. Сменяющие друг друга специальные докладчики выражают серьезную обеспокоенность по поводу воздействия, которое оказывает создание охраняемых районов на коренные народы в целом ряде стран, в том числе в Аргентине, Ботсване, Гондурасе, Кении, Мексике, Намибии, Непале, Нигере, Нигерии, Российской Федерации, Соединенных Штатах Америки, Чили, Эквадоре, Эфиопии и Южной Африке³⁹.

52. Многие из этих нарушений продолжают в тех странах, где охраняемые районы были учреждены до принятия подхода к охране природы, основанного на правах человека, и где сохраняется недостаточность правовых реформ в интересах коренных народов. Отсутствие коллективных земельных прав коренных народов, наличие правовых коллизий и неэффективность правоприменения являются одними из основных препятствий к обеспечению эффективности природоохранных мер, основанных на правах человека. Дополнительные сложности создает присвоение охраняемым районам статуса всемирного наследия. До сих пор режимы совместного управления или управления коренными народами применяются лишь ограниченно, однако они несут в себе важнейший потенциал совершенствования природоохранных мер в духе соблюдения и расширения прав коренных народов.

A. Принудительное перемещение и непризнание коллективных прав на земли, территории и природные ресурсы

53. В отношении Кении соответствующие специальные докладчики не раз заявляли о своей давней обеспокоенности неоднократным выселением и насильственным перемещением нескольких коренных народов, в том числе огиек и

³⁹ См. A/HRC/21/47/Add.2 (Аргентина); E/CN.4/2002/97/Add.1 (Ботсвана); A/HRC/33/32/Add.2 (Гондурас); A/HRC/4/32/Add.3, A/HRC/15/37/Add.1 и A/HRC/26/21 (Кения); E/CN.4/2004/80/Add.4 (Мексика); A/HRC/12/34/Add.3, A/HRC/9/9/Add.1 (Непал); A/HRC/15/37/Add.5 (Российская Федерация); A/HRC/21/47/Add.1 (Соединенные Штаты Америки); A/HRC/15/37/Add.1 (Уганда); A/HRC/32/53 (Чили); A/HRC/4/32/Add.2 (Эквадор); A/HRC/9/9/Add.1 (Эфиопия); E/CN.4/2006/78/Add.2 (Южная Африка).

сенгвер, с их исконных земель, которые были объявлены охраняемыми районами. После создания национального парка «Гора Элгон» в 1968 году, а также после объявления их земель частью сафари-парка «Чепкитале» в 2000 году огиек столкнулись с неоднократным выселением с их родовых лесных угодий. Сенгверы подвергаются перемещению из лесов Эмбут с 1970-х годов. Вытесненные со своих земель коренные народы лишены культурной практики и средств к существованию. Представители коренных народов, которые пытаются вернуться на свои земли, регулярно подвергаются аресту и обвиняются в браконьерстве или даже погибают от рук вооруженных «охранников-экологов». Хотя коренные народы в Кении неоднократно подчеркивали свое желание участвовать в охране природы, одним из основных препятствий к этому остаются трудности урегулирования коллективных прав на землю.

54. Исследование, проведенное в 2016 году Фондом охраны влажных тропических лесов в 34 охраняемых районах пяти стран в бассейне реки Конго (Габон, Демократическая Республика Конго, Камерун, Республика Конго и Центральноафриканская Республика), показало, что во всех пяти странах коренные сообщества практически лишены гарантий прав на свои исконные земли. Создание по меньшей мере 26 из этих охраняемых районов привело к частичному или полному переселению или перемещению местных коренных народов и крестьянских общин, проживавших на данных территориях до создания парков. Ни в одном случае не сообщалось о выплате каких-либо компенсаций за перемещение. Кроме того, из 34 рассмотренных охраняемых районов 25 граничили с лесозаготовительными территориями, 19 пересекались с территориями горнодобывающих предприятий, и девять — с нефтяными месторождениями⁴⁰.

55. В Непале охраняемые районы составляют около 20 процентов общей территории страны. Законом о национальных парках и охране дикой природы этой страны не признаются права коренных народов на выполнение консультативной роли или доступ к их традиционным землям и ресурсам. В ходе посещения страны в 2009 году Специальный докладчик получила сообщения о жестоком обращении, произвольных задержаниях и сексуальном насилии в отношении коренных жителей, в особенности женщин, со стороны рейнджеров Национального парка «Читван» и военных должностных лиц (см. HRC/12/34/Add.3, п. 37).

В. Непоследовательность норм национального законодательства или ненадлежащее их применение

56. Представители коренной народности у'ва в Колумбии обратились к властям с просьбой о том, чтобы национальный парк «Эль-Кокуй», чья территория частично пересекается с землями, на которые они имеют право собственности, был полностью включен в состав их земель и передан под их опеку. Для у'ва эта территория имеет особое духовное и культурное значение, поскольку пик горы Кокуй является домом их богов и духов, и на него нельзя подниматься без разрешения духовных старейшин у'ва. Национальный парк был создан в 1977 году, до того, как была принята Конституция и национальное законодательство о земельных правах коренных народов, и этот парк остается в веде-

⁴⁰ Pyhälä, Orozco and Counsell, "Protected areas in the Congo Basin" (см. сноску 6).

нии государственных природоохранных органов. У'ва выступают против присутствия поселенцев и туристов на горе и выражают обеспокоенность ухудшением состояния парка, утверждая, что власти не защищают его надлежащим образом. В ходе обсуждений с правительственными органами у'ва отвергли предложение о совместном управлении и потребовали, чтобы их назначили хранителями природы парка.

57. В Индии адиваси (совокупность аборигенных народов) и племенные народы десятилетиями выселяют с территорий тигриных заповедников, зачастую безо всяких компенсаций. Такая практика сохраняется до сих пор, несмотря на Закон о праве пользования лесами от 2006 года, который позволяет перемещение только из «важнейших сред обитания дикой флоры и фауны» в случаях, когда научно установлено, что среде обитания наносится необратимый ущерб и сосуществование с людьми в данном случае невозможно. Согласно Закону о праве пользования лесами, даже в таких случаях перемещение людей возможно только после получения их свободного, предварительного и осознанного согласия. Однако на практике по всей Индии продолжается перемещение людей из охраняемых районов, вызванное совокупностью неправильного толкования закона, принуждения и различных средств стимулирования. По имеющейся информации, племенные народы подвергаются уголовному преследованию за «правонарушения», совершенные в охраняемых районах, например, за такое традиционное занятие, как сбор меда⁴¹.

58. Многие государства по-прежнему обременены правовыми, нормативными и институциональными системами, разработанными в свое время для жесткой модели охраны дикой природы. Обычно учреждения по управлению охраняемыми районами и культурным наследием были институционально отделены от других правительственных органов, чтобы оградить их от коррупции и коммерческих интересов. Независимые или полузависимые учреждения несли суверенную ответственность за принятие решений в охраняемых районах в нарушение других конституционных и правовых положений, защищающих права коренных народов, что приводило к пересечению юрисдикций.

59. Анализ, проведенный в 2015 году НПО «Инициатива в области прав и ресурсов» в 21 стране, где конфликты затрагивают коренные народы в охраняемых районах, показал, что неадекватность, непоследовательность и неэффективное применение законодательства входят в число основных препятствий к осуществлению природоохранных мер, основанных на правах человека. В том же докладе было отмечено, что правовые реформы, предпринятые после проведения Всемирного конгресса парков 2003 года, отражают степень отклика стран на «новую парадигму», сформулированную в Дурбанском соглашении. Анализ новых законов, принятых в период с 2003 по 2014 год, показал, что в целом это были годы упущенных возможностей. За это время лишь восемь стран из 21 ввели в действие или пересмотрели положения законодательства об охраняемых районах, регулирующие права местных сообществ на землю и ресурсы. В тех случаях, когда такие реформы имели место, основной упор в них делался на внедрение совместного управления или принятие положений, со-

⁴¹ Harry Jonas, Dilys Roe and Jael E. Makagon, *Human Rights Standards for Conservation: An Analysis of Responsibilities, Rights and Redress for Just Conservation* (London, International Institute for Environment and Development, 2014).

гласно которым местные сообщества, которые уже владели землей, могли включить ее в состав национальных систем охраняемых районов⁴².

С. Объекты всемирного наследия и туризм

60. Во многих случаях охраняемые районы совпадают с объектами всемирного наследия. Как отмечалось предыдущим специальным докладчиком (см. A/67/301, пункты 33—42), постоянным источником беспокойства является влияние объектов всемирного наследия Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) на коренные народы, в частности потому, что во многих случаях эти объекты были объявлены таковыми без консультации с коренными народами и оказывают серьезное негативное воздействие на их права. Присвоение охраняемым районам статуса наследия в ряде случаев привело к принудительному выселению коренных народов или к серьезным ограничениям их доступа к средствам к существованию и священным объектам⁴³. Кроме того, присвоение статуса объекта наследия часто приводит к беспрецедентному росту туризма. Тем не менее в Руководстве по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, где изложены процедуры включения объектов в Список всемирного наследия, а также порядок защиты и охраны таких объектов, не содержится требования об участии коренных народов в этих процедурах. Все три механизма Организации Объединенных Наций, специально созданные для поощрения прав коренных народов, в частности, Постоянный форум Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов, Экспертный механизм по правам коренных народов и Специальный докладчик, призывают к реформированию порядка применения Конвенции, подчеркивая настоятельную необходимость реформирования Руководства по выполнению, в соответствии с которым производится оценка потенциальных объектов культурного наследия, для приведения положений этого документа в соответствие с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и принятия процедур, обеспечивающих выполнение принципа свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов.

61. Существуют многочисленные примеры того, как охраняемые районы в статусе объектов наследия вызывают обеспокоенность у коренных народов. В 2011 году национальный заповедник на озере Богория (Кения) был включен в Список объектов всемирного наследия без согласия на то общины эндороис, несмотря на постановление Африканского суда по правам человека и народов, вынесенное в 2009 году в пользу коренной народности эндороис. Представители эндороис выразили обеспокоенность по поводу того, что правительство Кении может использовать статус объекта всемирного наследия в качестве предлога для отказа в выплате компенсации, предусмотренной решением суда⁴⁴.

⁴² Springer and Almeida, “Protected areas and land rights” (см. сноски 2).

⁴³ Stephan Disko and Helen Tugendhat, eds., *World Heritage Sites and Indigenous Peoples’ Rights* (Copenhagen, International Work Group for Indigenous Affairs, Forest Peoples Programme, Gundjeihmi Aboriginal Corporation, 2014).

⁴⁴ International Work Group for Indigenous Affairs, submission to the Special Rapporteur, May 2016.

62. В Аргентине Специальный докладчик в ходе посещения страны в 2011 году отмечала, что после того, как долина Кебрада-де-Умауака в 2003 году была включена в Список объектов всемирного наследия ЮНЕСКО, произошел огромный рост потока туристов и экономической стоимости земель, занимаемых коренными народами. Власти провинции передали право владения землями иностранным инвесторам, в результате чего окружающие коренные сообщества лишились своих земель и части водных ресурсов. Местные сообщества не участвуют в управлении объектом и не получают от него никаких экономических выгод. Специальный докладчик рекомендовала активизировать участие коренных народов в управлении объектом (см. A/HRC/21/47/Add.2, пункты 50 и 97).

63. В Таиланде в 2013 году правительство обратилось с просьбой о включении национального парка Каен Крачан в список объектов всемирного наследия без консультаций с местными коренными народами карен. Карен столкнулись с принудительными выселениями, разрушением домов и уничтожением сельскохозяйственных культур, арестами и насильственными исчезновениями. 17 апреля 2014 года правозащитник из числа карен исчез после участия во встрече на тему иска, поданного против должностных лиц парка в связи с уничтожением жилищ карен в 2010—2011 годах. Должностные лица признали, что ранее в этот день они задерживали его за незаконное владение диким медом, однако утверждали, что после этого отпустили активиста. С тех пор его местонахождение неизвестно. Карен выразили озабоченность по поводу возможного присвоения парку статуса объекта всемирного наследия, опасаясь, что это приведет к дальнейшим выселениям, запрету на сбор дикого меда и трав, а также росту туризма, который создаст проблемы для окружающей среды, в частности в области сбора и утилизации мусора. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека рекомендовало Комитету всемирного наследия убедиться в том, что правительство Таиланда проведет всесторонние консультации с местными сообществами карен для обеспечения соблюдения их прав, во избежание выселений и для обеспечения возможности участия этих сообществ в управлении парком в случае присвоения ему статуса парка — объекта всемирного наследия⁴⁵.

64. Если присвоение статуса объекта всемирного наследия осуществляется конструктивным образом и с согласия коренного населения, интересы которого затронуты этим процессом, такой статус может эффективно способствовать сохранению и защите прав коренных народов. В 2011 году Комитет всемирного наследия включил урановое месторождение Кунгарра в состав объекта всемирного наследия национального парка Какаду по совместной просьбе правительства Австралии и землевладельцев из коренного клана джок, фактически запретив таким образом дальнейшую добычу полезных ископаемых в этом районе⁴⁶.

⁴⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights submissions to the UNESCO World Heritage Committee, 26 November 2014.

⁴⁶ International Work Group for Indigenous Affairs submission to the Special Rapporteur, May 2016.

D. Управление охраняемыми районами силами коренных народов

65. В течение последнего десятилетия все больше данных свидетельствуют о связи между безопасным землевладением коренных народов и положительными результатами природоохранных мер, причем порой эти результаты лучше тех, которые наблюдаются в районах, находящихся под государственным управлением. Хорошо известен пример эффективного предотвращения обезлесения на землях, принадлежащих коренным народам Бразилии. В Намибии регулирование ресурсов дикой природы силами местных сообществ привело к значительному росту популяций дикой флоры и фауны, особенно в тех районах, где ранее был высок уровень браконьерства. В Австралии и Соединенных Штатах Америки коренные народы эффективно управляют охраняемыми районами или участвуют в совместном управлении ими посредством динамичных и устойчивых партнерских отношений, призванных исправить ситуацию, созданную прежней политикой отчуждения. На Филиппинах в национальном законе о правах коренных народов присутствует положение о том, что охраняемые районы, полностью или частично находящиеся в пределах родовых территорий, остаются под охраной, но основную ответственность за эксплуатацию и охрану таких районов несут коренные общины. Законом, регулирующим охраняемые районы на Филиппинах, — Законом о национальных интегрированных защищаемых районах — установлено требование об участии коренных народов в работе руководящих советов охраняемых районов. Однако к осуществлению этого положения сохраняются определенные препятствия. Например, участие коренных народов в руководящих советах сдерживается отсутствием подготовки и координации коренных народов в отношении их ролей и обязанностей, ведь в ходе таких совещаний, как правило, используется весьма специализированная терминология⁴⁷.

66. Управленческий потенциал коренных народов признан частью новой парадигмы охраны природы. МСОП взял на себя обязательство выступать за признание «территорий и районов, охраняемых коренными народами и местными сообществами» в природоохранной политике в качестве новой категории управления. Тем не менее в течение последнего десятилетия был достигнут лишь ограниченный прогресс в деле их признания, и такая модель управления пока действует менее чем в пяти процентах всех охраняемых районов. Значительное расширение районов, находящихся под управлением коренных народов, а также прочные партнерские отношения с коренными народами для обмена знаниями по-прежнему остаются основными средствами, используемыми государствами и природоохранными организациями для обеспечения участия коренных народов в природоохранных мероприятиях.

67. Поскольку создание охраняемых районов и организация новых природоохранных мероприятий получают дальнейшее развитие посредством инициатив, направленных на борьбу с изменением климата (в частности на сокращение выбросов в результате обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах), а также растет роль охраны природы, устойчивого управления лесами и увеличения накоплений углерода в лесах в развивающихся странах, активное участие коренных народов в этих процессах имеет важное значение для

⁴⁷ Springer and Almeida, “Protected areas and land rights” (см. сноску 2).

их устойчивого успеха. Специальный докладчик будет продолжать следить за текущими изменениями.

VIII. Выводы

68. Хотя широко известно, что родовые земли коренных народов отличаются высоким уровнем биоразнообразия, вклад коренных народов в дело охраны природы еще не признан в полной мере. В течение последних десятилетий развивается новая природоохранная парадигма, основанная на правах человека, однако применение ее на практике пока находится на начальных стадиях. Осуществлению основанных на правах человека природоохранных мер по-прежнему препятствует наследие прошлых нарушений и юридическая непризнанность прав коренных народов со стороны государств. Природоохранные организации и организации коренных народов могут быть мощными союзниками в деле достижения общих целей сохранения биоразнообразия и охраны природы от таких внешних угроз, как неприемлемо интенсивная эксплуатация ресурсов. Охраняемые районы продолжают расширяться, но растут и риски, которыми они подвергаются со стороны добывающей промышленности, энергетических и инфраструктурных проектов, а потому необходимость срочной организации эффективной и долгосрочной природоохранной деятельности на основе сотрудничества имеет первостепенное значение. Рост числа убийств экологических активистов из числа коренных народов подчеркивает важность объединения усилий специалистов по охране природы и коренных народов⁴⁸. Отсутствие гарантий коллективного землевладения продолжает подрывать способность коренных народов эффективно защищать свои традиционные земли, территории и природные ресурсы. Природоохранные организации должны гораздо более широко использовать свои рычаги давления на государства, добиваясь юридического признания прав коренных народов на национальном уровне.

69. Полное признание прав коренных народов на землю и участие в управлении — основное условие устойчивости природоохранных мер. Значимыми обязательствами природоохранного сообщества являются Дурбанский план действий, в котором говорится, что все существующие и будущие охраняемые районы должны регулироваться и создаваться с полным учетом прав коренных народов, а также Сиднейская концепция, в которой содержится обещание возмещения и правовой защиты в связи с прошлыми и настоящими несправедливыми деяниями в соответствии с международными соглашениями. Специальный докладчик считает, что эффективное осуществление этих обязательств может способствовать реализации природоохранной парадигмы, основанной на правах человека.

⁴⁸ Global Witness, 2015's Deadly Environment; the Killing and Criminalization of Land and Environmental Defenders Worldwide, June 2016.

IX. Рекомендации

Государствам:

70. принять все необходимые меры для эффективного осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и ратификации Конвенции МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни;
71. принять все необходимые политические, правовые и административные меры для полного признания прав коренных народов на их земли, территории и ресурсы, закрепленных в международном праве прав человека;
72. пересмотреть свои экологические, юридические и институциональные нормы и привести их в соответствие с принятыми обязательствами в отношении прав коренных народов, а также обеспечить применение подхода, основанного на правах человека, при создании или расширении существующих охраняемых районов;
73. выполнять обязанности по проведению консультаций и получению свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов перед разработкой природоохранных инициатив, которые могут затронуть их права;
74. поддерживать партнерские отношения между государственными органами и коренными народами в целях поощрения межкультурного взаимодействия для укрепления доверия и сотрудничества в поддержку общих целей устойчивой охраны природы;
75. соблюдать постановления и решения международных и региональных правозащитных механизмов в отношении прав коренных народов;
76. создать механизмы подотчетности и возмещения ущерба за нарушение прав коренных народов в контексте охраны природы и обеспечить компенсацию за исторические и современные неправомерные деяния;

Природоохранным организациям:

77. уважать и поддерживать права коренных народов, признанные международным правом прав человека, а также наращивать потенциал участия этих народов в природоохранных инициативах путем агитации за признание их коллективных прав;
78. воплотить на практике новую парадигму; принять основанные на правах человека стратегии, в том числе в отношении прав коренных народов, обеспечить их эффективное распространение и обучение сотрудников природоохранных организаций, в особенности участвующих в осуществлении таких стратегий на национальном и местном уровнях;
79. в рамках процедур должной осмотрительности совершенствовать процедуры мониторинга и использовать критерий соблюдения прав коренных народов при текущей оценке проектов. Обеспечить прозрачность и доступность информации, получаемой посредством мониторинга и отчетности;

80. разработать механизмы прочных партнерских отношений для регулярного и непрерывного взаимодействия с коренными народами, в том числе обеспечить их полное и эффективное участие в разработке, осуществлении и мониторинге природоохранных инициатив;

81. поддерживать коренные народы в развитии и осуществлении их собственных природоохранных инициатив и обмениваться с ними опытом в сфере охраны природы. Это позволит перенять традиционный опыт природоохранной деятельности коренных народов и передать технические навыки для вовлечения коренных народов в управление охраняемыми районами;

82. обеспечить наличие допустимых в культурном отношении механизмов подачи и рассмотрения жалоб, посредством которых коренные народы смогут выражать свою обеспокоенность природоохранными инициативами, а также поддерживать инициативы, направленные на обеспечение права коренных народов на правовую защиту в тех случаях, когда природоохранные инициативы отрицательно сказались на их правах.

Донорам:

83. требовать от природоохранных организаций принятия политики в области прав человека и контроля осуществления природоохранных программ, основанных на правах человека, в частности, в контексте прав коренных народов;

84. обеспечивать прямое финансирование для усиления поддержки собственных природоохранных инициатив коренных народов.

ЮНЕСКО:

85. пересмотреть Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, посредством которого осуществляются положения Конвенции о всемирном наследии, с целью приведения его в соответствие с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, и принять процедуры для соблюдения требования о свободном, предварительном и осознанном согласии коренных народов.

Механизм по наблюдению за осуществлением прав человека и соответствующим органам и учреждениям системы Организации Объединенных Наций:

86. уделять более пристальное внимание мониторингу влияния природоохранных мер на коренные народы, с тем чтобы содействовать применению подхода, основанного на правах человека, к регулированию охраняемых районов правительственными органами и природоохранными организациями.