

# ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ И ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

*Ю.А.Бойченко\**

Впервые представители коренных народов обратились в международную организацию в поисках защиты своих прав в 1920 году. В тот раз обращение вождя племени ирокезов в Лигу Наций с просьбой разрешить затянувшийся спор с правительством Канады был оставлен без внимания. Тем не менее вопрос "принудительного труда аборигенов" примерно в это же время попал в поле зрения Международной организации труда, которая приступила к серьезному исследованию этой проблемы. К 1957 году МОТ разработала первый международный юридически обязательный документ - конвенцию № 107 "О коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни". Эта Конвенция имела явно выраженный патерналистский характер, определяя "племенные" народы, чье экономическое и социальное положение находилось на значительно более низкой ступени развития. В 1989 году Международная организация труда принимает конвенцию № 169 "О коренных и других народах, ведущих племенной образ жизни", которая, по сути, является пересмотренным вариантом конвенции № 107

На настоящий момент участниками Конвенции являются 13 государств, в основном представляющих латиноамериканский континент. Государства-участники обеих Конвенций обязано регулярной основе представлять свои доклады Комитету экспертов по осуществлению конвенций и рекомендаций, который является основным органом МОТ, отвечающим за контроль за осуществлением норм международного трудового права.

---

\* Соискатель кафедры международного права Дипломатической академии МИД России

Непосредственно Организация Объединенных Наций предметно занялась деятельностью по изучению проблем, с которыми сталкиваются коренные народы в начале 70-х годов. Вся работа сконцентрировалась в органах ООН по правам человека. В 1971 году Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (Подкомиссия) назначила Специального докладчика для исследования и разработки национальных и международных мер, которые можно было бы применять с целью ликвидации дискриминации в отношении коренных народов.

Результатом исследования, а также во многом в силу растущего интереса международного сообщества к вопросам прав коренных народов, стало создание в 1982 году в рамках Подкомиссии Рабочей группы по коренному населению. Со временем эта Рабочая группа стала основным катализатором идей и своего рода исследовательским центром буквально по всем вопросам коренных народов. На сегодняшний день она является главным связующим звеном между ООН и коренными народами. Достаточно сказать, что в ежегодных сессиях Рабочей группы помимо представителей правительств и на равной с ними основе принимают участие от 500 до 700 представителей коренных народов со всего мира, включая Россию, а число неправительственных организаций коренных народов достигает 250.

Мандат Рабочей группы состоит из двух основных функций:

1. Изучать и отслеживать процессы в государствах по вопросам поощрения и защиты основных прав и свобод коренных народов.
2. Разрабатывать международные нормы и стандарты, касающиеся их прав и интересов.

Безусловно, наиболее важным результатом работы этого органа явилась разработка проекта Декларации ООН о правах коренных народов. Этот проект разрабатывался при непосредственном участии большого числа коренных народов, под влиянием эмоциональных выступлений их представителей на сессиях Рабочей группы. В проект Декларации включены положения о равных правах коренных народов с другими народами, о праве собственности на землю и природные ресурсы, о сохранении и возрождении традиций и обычаев коренных народов, о праве на самоопределение и возможности свободно определять свой политический статус, осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие. Уже этот неполный перечень прав и свобод, зафиксированный в проекте Декларации дает представление о серьезности намерений коренных народов добиться своего рода признания равного с другими народами статуса.

В 1995 году Комиссия ООН по правам человека учредила свою межправительственную рабочую группу для доработки текста проекта Декларации, доводки формулировок ее статей с тем, чтобы текст Декларации отражал не только, откровенно говоря, максималистские требования коренных народов, но и был приемлем для правительств тех государств, в которых эти народы проживают. Декларация должна отражать чаяния, права и интересы коренных народов, но и, безусловно, учитывать, что такие народы проживают в пределах границ существующих государств.

Принятие Декларации о правах коренных народов является одной из главных целей Международного десятилетия коренных народов мира (1995-2004 гг.), провозглашенного Генеральной Ассамблеей ООН после опыта проведения в 1993 г. Международного года коренных народов. Идея же Десятилетия родилась в 1993 г. в г.Хабаровске на первом в истории ООН Международном совещании, посвященном проблемам коренных малочисленных народов Севера России.

Основными целями Десятилетия являются:

- содействие улучшению социально-экономическому положению коренных народов в государствах-членах ООН;

- укрепление международного сотрудничества в решении проблем, стоящих перед коренными народами в таких областях как права человека, включая поощрение и защиту прав коренных народов, окружающая среда, развитие, образование, культура и здравоохранение;

- расширение и укрепление сотрудничества государств с коренными народами на основе партнерских отношений, что нашло отражение в девизе Международного десятилетия - "Коренные народы: партнерство в действии";

- развитие международных стандартов в области защиты прав и поощрения прав человека коренных народов, включая эффективные средства контроля за соблюдением этих прав и их гарантирования.

Среди других задач, которые включены в Программу Десятилетия и рекомендованы правительствам - реализация на национальном уровне рекомендаций, касающихся коренных народов, которые были выработаны на всемирных конференциях под эгидой ООН.

Стоит отметить существующую в рамках ООН стойкую тенденцию укрепления международных контрольных процедур за соблюдением существующих прав коренных народов. Повышенное внимание этому вопросу уделяет не только ООН, но и Совет Европы и ОБСЕ, другие международные организации.

Так, например, анализ ситуации в отдельных странах проблемы соблюдения прав коренных народов можно найти в исследованиях Специального докладчика по вопросу о договорах, соглашениях, и других конструктивных договоренностях между коренными народами и государствами, назначенным ЭКОСОС в 1989 г. Безусловно, при проведении исследований Специальный докладчик учитывает принципы суверенитета и территориальной целостности государств, но должное внимание он уделяет и тем последствиям, которые уже заключенные соглашения имели или имеют на коренные народы, а также на новые законодательные инициативы, затрагивающие коренные народы.

В уже подготовленных частях исследования Специальный докладчик почти не обращался к ситуации в России, акцентируя свое внимание на таких странах как Австралия, Канада, США, Мексика, Бразилия, Швеция и Финляндия. Однако на одной из последних сессий Рабочей группы по коренному населению представители ряда организаций коренных народов Российской Федерации призвали Специального докладчика исследовать ситуацию в нашей стране

С принятием Декларации о правах коренных народов внимание всех контрольных механизмов к проблематике коренных народов несомненно будет усилено. Хотя в практике ООН утвердилось своего рода правило назначать Специального докладчика или экспертный орган, в функции которого входит мониторинг реализации принципов и положений Декларации во внутреннее законодательство государств-членов ООН, после принятия соответствующего документа на 57-й сессии Комиссии ООН по правам человека было принято решение о назначении Специального докладчика по правам коренных народов уже сейчас.

Следует подчеркнуть, что сегодня ни одна крупная международная конференция не обходит вниманием в своих заключительных документах тематику коренных народов. Соответствующие положения содержатся в заключительной декларации и программе действий Всемирной конференции по окружающей среде и развитию, которая прошла в г.Рио-де-Жанейро в 1992 году, большое внимание вопросам защиты прав коренных народов уделила Всемирная конференция по правам человека в г. Вене в 1993 году и Всемирная конференция по народонаселению и развитию в 1994 году в г.Каире. Соответствующие рекомендации содержат итоговые документы Всемирной конференции по социальному развитию (Копенгаген, 1995 год) и пекинской Всемирной конференции по положению женщин (1995 год). Уже сей-

час можно предсказать, что на предстоящей Всемирной конференции против расизма (2001 г., ЮАР) тематика предотвращения дискриминации коренных народов займет видное место.

Одним из главных выводов Программы действий, одобренной государствами-членами ООН по итогам венской Всемирной конференции по правам человека (1993 г.), была рекомендация об учреждении в рамках ООН Постоянного форума для коренных народов. Решение о создании такого органа было принято в 2000 году, Комиссией ООН по правам человека и утверждено Экономическим и Социальным Советом ООН, а затем и Генеральной Ассамблеей ООН. Это еще одно подтверждение повышенного внимания этой универсальной международной организации ко всему комплексу вопросов, касающихся коренных народов.

Постоянный форум создается в качестве вспомогательного консультативного органа ЭКОСОС и будет состоять из 16 членов, восемь из которых будут являться представителями правительств, а другие восемь - представителями коренных народов. Постоянный форум будет заниматься вопросами, относящимися к экономическому и социальному развитию, культуры и окружающей среды, образования, здравоохранения и прав человека. Он будет уполномочен давать экспертные оценки и рекомендации практически всем учреждениям, входящим в систему ООН.

Упомянув эти магистральные направления деятельности ООН в сфере защиты прав и интересов коренных народов нельзя обойти вниманием ту значительную работу, которую проводят так называемые договорные органы - комитеты экспертов, создаваемые в соответствии с положениями различных международно-правовых документов по правам человека. Сейчас действует шесть таких комитетов, которые на регулярной основе рассматривают доклады государств о выполнении ими своих обязательств по тому или иному документу, например Международному пакту о гражданских и политических правах или Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Практически всегда комитеты требуют от государств осветить в докладах те меры, которые предпринимаются для улучшения положения коренных народов, включая меры, направленные на реализацию такими народами права на самоопределение.

Кроме того, лица из числа коренных народов, а также их общественные организации могут обращаться с индивидуальными жалоба-

ми в органы ООН по правам человека, включая обращения по поводу тех ситуаций, которые могут свидетельствовать о грубых и массовых нарушениях прав человека.

Накопленный и обобщенный Организацией Объединенных Наций опыт по разрешению проблем коренных народов мира подтверждает, что на национальном уровне самые сложные вопросы должны решаться через диалог и партнерские отношения с самими коренными народами.