

ПРОЦЕДУРНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЇ АМЕРИКАНСЬКИХ ДЕРЖАВ ПО ВИЗНАЧЕННЮ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОРИННОГО НАРОДУ

Після закінчення другої світової війни у міжнародному публічному праві стає помітним розвиток абсолютно нових напрямків та інститутів, зокрема – бурхливий процес міжнародно-правового становлення прав народів. Цей процес, на нашу думку, ще далекий до завершення, адже певні категорії прав народів поки що не знайшли свого повного втілення не тільки у положеннях *hard law*, а й навіть *soft law*. До таких невизначених сегментів належить і міжнародно-правовий статус корінних народів, який можна віднести до числа недостатньо розроблених тем, адже питання згаданої проблематики порушуються лише у нечисленних міжнародно-правових документах.

Втім, не можна не відмітити, що останнім часом все більшу увагу приділяє цій проблемі ООН. Так, створено Робочу групу ООН у справах корінних народів, проголошено Міжнародний рік та Міжнародне десятиріччя корінних народів світу. Серед перших головних досягнень можна назвати створення Постійного форуму корінних народів світу та розробку проєкту Декларації прав корінних народів.

Аналогічна робота проводиться також і регіональними міжнародними організаціями, серед яких найбільш результативною, на наш погляд, є діяльність Організації американських держав (далі – Організація).

У 1989 р. Генеральна Асамблея Організації (далі – ГА ОАД) своєю резолюцією ініціювала діяльність Міжамериканської комісії з прав людини по підготовці проєкту Декларації прав корінного населення (далі – Комісія) [1]. З метою укладання попереднього проєкту відповідно до цього мандату, за ініціативою Комісії було проведено зустрічі та консультації з представниками урядів держав-членів Організації, міжнародними експертами, лідерами організацій корінних народів та юристами-фахівцями у цій галузі. Як результат проведеної роботи, у квітні 1997 р. Постійна Рада Організації отримала з Комісії проєкт запропонованої американської декларації прав корінного населення.

У червні 1997 р. ГА ОАД оголосила свою позицію щодо обов'язковості відповідності тексту проєкту застереженням та рекомендаціям держав-членів, а також позиціям Міжамериканського юридичного комітету та Міжамериканського індіанського інституту, які у подальшому представили Комісії свої коментарі та застереження. Керуючись цією ж ідеєю, у період з 1992 до 1997 рр., фахівці Комісії вже проводили два цикли консультацій з урядами держав-членів, організаціями корінних народів та експертами, на яких розглядалися анкети та попередній текст згаданої декларації. Зазначені цикли включали технічні зустрічі у Каналі, Мексиці, Панамі, Перу та Венесуелі. Також було проведено національні консультації у 15 країнах та організовано три регіональні консультативні зустрічі. Окрім цього, у контексті діяльності Робочої групи Комітету з юридичних та політичних питань Постійної Ради ОАД по підготовці Запропонованої Американської Декларації прав корінного населення (у подальшому – Робоча група) [2], з метою розгляду та обговорення почат-

кового проекту, представники держав-членів брали участь ще у двох засіданнях, проведених у лютому та листопаді 1999 р.

У червні 2000 р., в ході тридцятій чергової сесії, ГА ОАД подала до Постійної Ради запит щодо поновлення мандату Робочої групи [3], мотивуючи це необхідністю продовження обговорення Декларації та проведення щонайменше двох засідань до відкриття тридцять першої чергової сесії ГА ОАД. Відповідно до цього запиту Постійна Рада постановила надати Комітету відповідні повноваження для поновлення мандату Робочої групи, що й було зроблено 9 вересня 2000 р.

Згідно з резолюцією ГА ОАД №1708 Робоча група провела серію засідань, яким передували численні підготовчі зустрічі (процес прийняття рішень на підготовчих зустрічах був значною мірою уповільнений нерегулярною присутністю делегатів, що й зумовило їх відносно велику кількість – 9), у ході яких з метою «забезпечення повної та ефективної участі корінного населення в обговоренні та прийнятті Декларації...» було запропоновано заходи, що їх має провести Робоча група, окреслено сферу діяльності на регіональному та національному рівнях [4]. Також було розроблено порядок денний та розглянуто питання фінансування діяльності Робочої групи її легітимності участі представників організації корінного населення. Зокрема, колю бюджетних питань було викреслено з порядку денного через неможливість багатьох делегатів брати участь у фінансуванні, а цени для представників корінного населення було анульовано.

Після прийняття робочого плану було проведено чотири засідання, у ході яких експертами у відповідних галузях було проведено обговорення проекту Декларації. Підводячи підсумки роботи цих засідань, Голова Робочої групи, співпрацюючи з Комісією, підготував заключний документ, який містив пропозиції держав-членів і коментарі представників корінного населення, сформульовані в ході засідання Робочої групи у листопаді 1999 р. Зазначений документ було прийнято Робочою групою та призначено для обговорення на Спеціальному засіданні.

Певний вплив на хід зазначених подій справила також особиста діяльність голови Робочої групи, зокрема відвідування закритого зібрання представників корінних народів Америк та Самміту корінних народів Америк [5].

На сьогодні останнім заходом, вжитим Організацією в цьому контексті, є Спеціальне засідання Робочої групи, проведене у квітні 2001 р. з метою продовження розгляду Запропонованої американської декларації прав корінного населення [6].

Спеціальне Засідання було відкрите 2 квітня 2001 р. [7]. Вже на першому пленарному засіданні було окреслено загальні теми, межі та напрямки їх розгляду [8].

Відкриваючи ранкову сесію 3 квітня 2001 р., Голова, з огляду на наявні прецеденти у міжнародно-правовій практиці, запропонував у назві й тексті Декларації використати термін «народи» замість «живаного терміна «населення». Зміну було прийнято шляхом консенсусу, у новій редакції назву слід читати

«Проект американської Декларації прав корінних народів» (далі – проєкт Декларації).

Представники корінних народів висловили свою згоду та повне задоволення зміною назви Декларації. При цьому частиною було висловлено заперечення щодо спроб подання у тексті дефініцій термінів «народ», «самовизначення» та «територія». Зокрема, було зауважено, що розмаїття корінних народів світу зумовлює неможливість створення універсальної дефініції; що у міжнародному праві не існує чітких дефініцій термінів, які розглядаються, а будь-яка спроба їх визначення може призвести до дискримінації. Також зазначалось, що встановлення таких визначень призведе до фактичного обмеження прав корінних спільнот. Квінтесенцією переконань цієї групи можна вважати виступ представника корінного нащадства Перу, який вважав неможливим та шкідливим навіть встановлення меж визначення згаданих термінів у декларації такого рівня, адже це надаватиме державам можливість безперешкодно приймати та втілювати рішення, що дискримінують права частини корінного населення. Тому запропонованим ним варіантом є виключення відповідних положень з тексту проєкту Декларації.

Втім, більшість представників наполягли на необхідності детального визначення цих базових понять. Зокрема, неодноразово підкреслювалась необхідність встановлення ознак «корінного народу» та «самовизначення». При цьому пропонувалось віднести таку нормотворчу діяльність до компетенції міжнародної спільноти, корінних народів чи національних правових систем. У ході виступів доповідачами наводились історичні та інші специфічні критерії визначення корінних народів: успадковані родові землі, розвиток власної культури відповідно до власного світосприйняття, орієнтація на власні внутрішні ресурси.

Підсумовуючи свою доповідь, представники корінних народів наголосили на позитивному значенні використання терміна «народи», адже це призведе до більшої узгодженості Декларації з нормами міжнародного публічного права.

Представники держав-членів, які брали участь у роботі засідання, загалом були згодні з необхідністю розробки базових дефініцій Декларації. Втім, відповідно до національної специфіки та здійснюваної внутрішньодержавної політики, їхні позиції не були позбавлені зрозумілих індивідуальних особливостей.

Зокрема, представник Перу висловився на підтримку використання терміна «народи» та визнання права корінних народів на самовизначення, адже це повністю відповідає конституції Перу. Позиція представника Гватемали полягала у схваленні дефініцій, запропонованих корінними народами. Він пояснив цю згоду тим, що ідея Декларації полягає у наданні народам додаткових прав, а не в обмеженні існуючих чи дискримінації окремих народів. При цьому акцент було зроблено на необхідність розробки універсальної дефініції, єдиної для використання як у міжнародних, так і у внутрішньодержавних нормативно-правових актах. У ході свого виступу делегат Мексики підкреслив, що метою Декларації є встановлення стандартів та

правил, які мають бути інкорпоровані у національне законодавство, а тому слід приділяти значну увагу розробці дефініції, яка б визнавала та заохочувала індивідуальність бенефіціарів. Оскільки Декларація покликана гарантувати забезпечення та дотримання прав корінних народів, прийнята дефініція має зрілої визнавати і встановлювати, а не обмежувати такі права. А представник Панами замість розробки всеохоплюючої дефініції народу у Декларації запропонував визначити базові принципи та елементи, на які буде спиратись ця дефініція, та навів такі приклади: самовизначення, автономія, інші колективні права.

Представник Сполучених Штатів Америки висловив згоду з використанням у Декларації термінів «народ» та «внутрішнє самовизначення», адже «Сполучені Штати можуть підтримати обговорення політичного статусу та забезпечити право на автономію у внутрішніх справах, а також можливість користуватись певними іншими правами груп, які зазвичай не відносять до колективних прав».

Позиція делегата Канади принципово відрізнялась від вищенаведених: вона не схвалювала встановлення дефініції корінного народу, адже, на його думку, це може призвести до обмежень прав певних груп. Він наголосив на необхідності кореляції документів ООН і ОАД з цього питання, підкреслив значення її доцільності вибіркового використання вже існуючих національних правових інститутів. Делегат Канади також запропонував проаналізувати основні принципи та елементи поняття «корінний народ», зокрема принципи власної внутрішньої ідентифікації такого народу та визначення індивіда як члена корінної спільноти.

Освальдо Креймером, юрист-консульт Виконавчого секретаріату Комісії, порушив питання щодо використання та змісту терміна «корінний» (народ). Повертаючись до основної причини занепокоєності держав-членів щодо використання вищенаведених двох термінів, він заявив, що обмеження відносно змісту терміна «народи», які містяться у проєкті Декларації та у конвенції МОП №169, яскраво ілюструють неможливість використання цих положень у контексті зовнішнього самовизначення. Це ж положення підкреслюється статтями 25 та 26 проєкту Декларації. Отже, на його думку, основну мету діалогу слід вбачати у двох моментах: визначенні обмежень щодо змісту використовуваного терміна «народи» та встановлення дефініції терміна «корінний».

Беручи до уваги неможливість на цьому етапі засідання прийняти рішення шляхом консенсусу, представники корінного населення оголосили заяву, у якій пропонували перейти до обговорення інших важливих моментів Декларації, повернувшись до дискусії щодо доцільності введення дефініції корінного народу пізніше, після чіткого визначення колективних прав, які формуватимуть міжнародно-правовий статус корінних народів.

Після схвалення цієї пропозиції, члени засідання перейшли до розгляду секцій 2 і 3 – «Права людини» та «Культурний розвиток» за Декларацією прав корінних народів, під час якого представниками корінних народів та держав-членів було обговорено концептуальні напрями розвитку, обсяг і межі вже передбачених прав корінних народів, а також гарантії держав щодо забезпечення цих прав. Дискусія проходила у формі оголошення та подальшого

аналізу тезисів учасників, серед яких насамперед слід відмітити наступні теми: визначення міжнародних та внутрішньо-державних гарантій прав корінних народів; зміст та межі права на внутрішнє самовизначення; гарантії та процедури захисту від дискримінації та асиміляції; зміст, межі та процедури захисту права на об'єкти інтелектуальної власності та культурної спадщини; зміст та межі права на власний вибір напрямку розвитку свого народу; зміст та гарантії забезпечення права на власну релігію, мову, традиції, власні форми соціальної, економічної та політичної організації.

У ході заключного засідання виступили Голова засідання, представники держав-членів та корінних народів. У їх промовах було висловлено задоволення процедурою та результатами засідання, оголошено найбільш важливі досягнення зібрання. Зокрема, було підкреслено вперше надану представникам корінних народів можливість брати участь в обговоренні статей Декларації, а також відкритість, відвертість та взаємну повагу у діалозі держав-членів та представників корінних народів. Отже, всіма учасниками зібрання було високо оцінено велике історичне значення цих перших кроків у сумісній діяльності такого рівня, яка сприятиме розвитку взаєморозуміння та підвищенню ефективності співпраці урядів держав-членів з організаціями корінних народів.

За результатами роботи засідання було прийнято наступні рекомендації щодо подальшої діяльності ОАД та її органів з питань корінних народів:

1. Продовжуючи мандат Робочої групи, надати їм статус спеціального комітету Постійної ради ОАД.

2. При розгляді проекту Декларації збільшити кількість учасників-представників корінних народів, взяти до уваги раніше розроблені ними рекомендації.

3. Заохочувати та сприяти проведенню Організацією та державами-членами національних та регіональних зустрічей з представниками корінних народів.

4. Спонукати держави-члени до активної участі у засіданнях Робочої групи та, в межах, які визначаються їхніми фінансовими та людськими ресурсами, призначати спеціалістів для аналізу, обговорення та подальшого вдосконалення проекту Декларації.

5. Заснувати під егідою Організації благодійний фонд, призначений для забезпечення умов та участі в обговоренні проекту Декларації більшої кількості представників корінних народів.

6. Спонукати спеціалізовані органи Організації продовжувати підтримувати діяльність Робочої групи та оперативно реагувати на її запити.

Перелічені заходи, на нашу думку, повинні прискорити розгляд проекту Декларації та сприяти призначенню статусу корінного народу у міжнародному праві.

Список літератури: 1. Документ ОАД (далі – OAS Doc.): AG/RES. 1022 (XIX-O/89). 2. Заснована відповідно до OAS Doc.: AG/RES. 1610 (XXIX-O/99). 3. OAS Doc.: AG/RES. 1708 (XXX-O/00). 4. OAS Doc.: GT/DADIN/doc.18/01 rev. 5. OAS Doc.: GT/DADIN/doc.23/01/rev.5. 6. Сипіаціонацію резолюцією CP/RES. 785 (1266/01). 7. Повний перелік учасників Спеціального Засідання наведено у OAS Doc.: GT/DADIN/doc.21/01 rev. 2. 8. OAS Doc.: GT/DADIN/doc.23/01 rev. 3.

Надійшло до редколегії 14.02.02