



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
17 July 2018
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия
Пункт 71 а) первоначального перечня*
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 [33/12](#) Совета по правам человека.

* [A/73/50](#).



Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах коренных народов

Резюме

Настоящий доклад представлен Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов в соответствии с ее мандатом, предоставленным резолюцией 33/12 Совета по правам человека. В своем докладе Специальный докладчик приводит краткую информацию о своей деятельности за период после представления Ассамблее предыдущего доклада и вводный комментарий по проблемам коренных народов и самоуправления.

В разделе, посвященном ее деятельности, Специальный докладчик отмечает недавно проведенную тематическую работу по вопросам, связанным с криминализацией; с консультациями и свободным, предварительным и осознанным согласием; с коренными народами, живущими в условиях изоляции и первоначальных контактов; с посещениями стран; с коммуникацией; и с прочими видами деятельности. В разделе, посвященном коренным народам и самоуправлению, она рассматривает примеры систем правления коренных народов, задокументированных мандатарием, и отмечает некоторые позитивные результаты, достигнутые в отношении устойчивого развития.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Деятельность Специального докладчика в 2017 и 2018 годах	3
A. Нападения на коренные народы и их криминализация	3
B. Консультации и свободное, предварительное и осознанное согласие	4
C. Коренные народы, живущие в условиях изоляции и первоначальных контактов . . .	6
D. Посещения Мексики и Гватемалы	7
E. Связь и сотрудничество с механизмами по правам человека, соответствующими органами Организации Объединенных Наций и региональными организациями в области прав человека	9
III. Коренные народы и самоуправление	9
A. Справочная информация	9
B. Международная правовая база, касающаяся коренных народов и самоуправления	10
C. Самоуправление и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года	14
D. Примеры систем правления коренных народов и их вклад в устойчивое развитие на национальном уровне	19
E. Основные темы дальнейших обсуждений	24
IV. Заключительные замечания	26

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов в соответствии с ее мандатом, сформулированным в резолюции 33/12 Совета по правам человека.

2. В докладе Специальный докладчик сначала кратко излагает содержание своей деятельности с момента представления Ассамблее своего предыдущего доклада (A/72/186), а затем обращается к теме "Коренные народы и самоуправление", преимущественно в преломлении к достижению устойчивого развития. Специальный докладчик планирует посвятить будущий тематический доклад вопросу о системах правления коренных народов и выявлению и пропаганде передовой практики и намерена сформулировать соответствующие рекомендации для государств-членов.

II. Деятельность Специального докладчика в 2017 и 2018 годах

3. В рамках своего мандата Специальный докладчик провела ряд мероприятий следующего содержания: а) тематические исследования; б) посещение стран; в) контакты с правительствами и другими субъектами в связи с предполагаемыми нарушениями прав коренных народов; и d) пропаганда передовой практики. Некоторые из основных направлений деятельности Специального докладчика и мероприятий, проведенных ею за истекший год, описываются ниже.

A. Нападения на представителей коренных народов и привлечение их к уголовной ответственности

4. В последние годы наблюдается тревожная тенденция к увеличению числа случаев, когда представители коренных народов привлекаются к уголовной ответственности, подвергаются преследованиям и нападениям и получают угрозы за отстаивание своего права защищать свои земли, территории и ресурсы. Случаи нарушений все чаще происходят, когда лидеры коренных народов и члены общин выражают озабоченность деятельностью добывающих предприятий и инвестиционными проектами в таких областях, как добыча полезных ископаемых, агробизнес или строительство плотин для гидроэлектростанций. Такие проекты, как правило, разрабатываются без консультаций и без получения свободного, предварительного и осознанного согласия тех народов, чьи земли, территории и природные ресурсы оказываются затронутыми. В результате усиления конкурентной борьбы за природные ресурсы коренные народы, стремящиеся защитить свои исконные земли, оказываются на переднем крае конфликта и становятся объектами преследования.

5. Поэтому Специальный докладчик посвятила свой тематический доклад, представленный на тридцать девятой сессии Совета по правам человека (A/HRC/39/17), анализу этих вопросов с точки зрения прав коренных народов. В докладе предметно анализируются факторы, воздействующие на отдельных представителей коренного населения и на коренные народы в целом, и рассматривается необходимость разработки коллективных мер предупреждения и защиты. Для того чтобы учесть при подготовке доклада мнения широкого круга субъектов, Специальный докладчик опубликовала призыв к общественному участию в обсуждении данного вопроса, в результате чего было получено более 70

письменных представлений; кроме того, в марте и апреле 2018 года докладчик провела консультации в Женеве и Нью-Йорке.

В. Консультации и свободное, предварительное и осознанное согласие

6. Специальный докладчик продолжает получать от коренных народов сообщения о нарушении их права на консультации и свободное, предварительное и осознанное согласие. Кроме того, она имела возможность ознакомиться с мнениями государств и частного сектора о необходимости регулирования этих прав в интересах устранения правовой неопределенности; также она получила от различных сторон просьбы о предоставлении комментариев и технической консультативной помощи.

7. С 2016 года Специальный докладчик предоставляет правительству Гондураса материалы для закона о предварительных консультациях, разрабатываемого на основе Конвенции 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, (№ 169) Международной организации труда (МОТ); в том числе в 2016 и 2017 годах были подготовлены комментарии к проекту этого закона; также в 2017 году Специальный докладчик совершила рабочую поездку в Гондурас по приглашению правительства страны. Во время посещения Гватемалы в мае 2018 года Специальный докладчик была проинформирована о том, что члены Национального конгресса разработали законопроект о проведении консультаций в соответствии с Конвенцией МОТ № 169. Кроме того, Конституционный суд Гватемалы предписал Конгрессу не позднее мая 2018 года принять закон о консультациях, основанный на результатах консультаций с коренными народами.

8. В комментариях к законопроекту, разрабатываемому в Гондурасе, и в докладе о поездке в Гватемалу рассматриваются базовые принципы на основе международных стандартов в области прав коренных народов, которые, по мнению Специального докладчика, не были должным образом отражены в текущих обсуждениях и процессах, связанных с разработкой законов о консультациях в этих странах. По всей видимости, то же самое происходит и в других странах, например в Колумбии и Эквадоре, которые рассматривают возможность разработки аналогичных правовых документов.

9. Специальный докладчик подчеркнула, что правительства обязаны осуществлять Конвенцию МОТ № 169 в полном объеме с момента ее вступления в силу в странах, которые ее ратифицировали, о чем также заявила МОТ¹. Кроме того, как и в случае многих стран Латинской Америки, договоры по правам человека, участниками которых являются государства, входят в "конституционный блок", что обеспечивает им равный или более высокий правовой статус по сравнению с национальными конституциями.

10. Специальный докладчик также подчеркнула, что право коренных народов на проведение с ними консультаций не следует рассматривать как изолированное право. Напротив, оно проистекает из материальных прав коренных народов,

¹ На 282-м заседании Административного совета Международной организации труда (МОТ), которое состоялось в ноябре 2011 года, в рамках представления о предполагаемом несоблюдении Колумбией Конвенции 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169), сделанного на основании статьи 24 Устава МОТ Единой конфедерацией трудящихся Колумбии (GB.282/14/3); см. ILO, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo* (2009), p. 66.

в особенности их права на самоопределение, на земли, территории и природные ресурсы, и, в свою очередь, выступает гарантией их осуществления. Все эти права в совокупности следует оценить на предмет должного соблюдения обязательств, содержащихся в Конвенции МОТ № 169, а также обязательств, вытекающих из других стандартов в области прав человека, таких как Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, а также из соответствующих документов и сложившейся практики региональных систем защиты прав человека. Эти стандарты подчеркивают важность получения свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов. Специальный докладчик крайне обеспокоен тем, что эти стандарты не принимаются во внимание в процессах и концепциях, применяемых для разработки законодательства о консультациях, а также тем, что предпочтение очевидным образом отдается ограничительному толкованию Конвенции.

11. Специальный докладчик отметила, что в указанных случаях не было обеспечено надлежащее участие коренных народов в процедуре определения согласованных "консультаций по вопросам консультаций". Это влияет не только на размер вклада, который коренные народы могут внести в содержание законопроекта, но и на легитимность самого закона. Кроме того, в рассмотренных случаях различные действующие стороны установили такие сроки принятия правовых документов, которые никак не способствуют выстраиванию инклюзивного и конструктивного процесса.

12. Специальный докладчик отметила глубокие разногласия между различными сторонами-участниками процесса, в частности между государствами и коренными народами, относительно характера и содержания права на консультации и согласие, а также относительно подходящих форм реализации этого права. Во многих случаях такие расхождения проявляются в национальных контекстах в форме серьезных конфликтов и насилия, которые возникают в связи с проектами, реализуемыми без добросовестных консультаций или без свободного, предварительного и осознанного согласия соответствующих коренных народов. Это, в свою очередь, приводит к возникновению у коренных народов недоверия к правовым и иным предлагаемым правительствами инициативам в области консультаций.

13. По мнению Специального докладчика, меры по укреплению доверия должны приниматься до начала обсуждения проекта закона о консультациях. В этой связи необходимо организовать диалог между коренными народами и государственными субъектами относительно характера и содержания соответствующих международных стандартов, принимая при этом во внимание мнение коренных народов о способах их осуществления. Также следует рассмотреть вопросы, вызывающие у коренных народов глубокую озабоченность, в особенности вопрос о необходимости укрепить уважение к их правам на земли, территории и природные ресурсы, на свою культуру и на свои приоритеты в области развития, а также на надежную защиту этих прав. Специальный докладчик выражает особую обеспокоенность относительно того, каким образом в настоящее время проводятся разработка и обсуждение правовых предложений, поскольку эти процессы могут стать новыми источниками конфликтов, которые в конечном счете усилят напряженность в ситуациях, для которых уже характерно применение насилия.

С. Коренные народы, живущие в условиях изоляции и первоначальных контактов

14. Вопросом, требующим безотлагательного внимания и настойчивости со стороны международного сообщества, является крайне уязвимое положение в области прав человека коренных народов, живущих в изоляции и устанавливающих первоначальные контакты. Их крайняя уязвимость объясняется рядом причин, в том числе небольшой численностью населения, рисками для здоровья по причине отсутствия иммунитета к наиболее распространенным заболеваниям, а также трудностями, с которыми они сталкиваются, самостоятельно защищая свои права человека.

15. В целях решения этих проблем Специальный докладчик созвала рабочее совещание по международным стандартам в области прав человека коренных народов, живущих в условиях изоляции и первоначальных контактов в бассейне реки Амазонки и в регионе Гран-Чако. Это совещание прошло в Лиме 8–9 июня 2017 года и было организовано совместно с Межамериканской комиссией по правам человека, с Региональным отделением для Южной Америки Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и с неправительственной организацией, Международной рабочей группой по делам коренного населения. Результаты и выводы, сделанные по итогам совещания, были изложены в докладе, представленном Совету по правам человека на его тридцать девятой сессии ([A/HRC/39/17/Add.1](#)).

16. УВКПЧ и Межамериканская комиссия по правам человека выпустили руководящие положения и специальные доклады с изложением стандартов в области прав человека, применимых к коренным народам, живущих в условиях изоляции и первоначальных контактов². Эти документы устанавливают важные принципы, касающиеся выживания этих народов, такие как принцип отказа от контактов, выражающий их право на самоопределение, принцип неприкосновенности их территорий, а также останавливаются на применимости принципа предосторожности, согласно которому следует избегать действий, потенциально угрожающих здоровью, благополучию и другим правам человека коренных народов.

17. Несмотря на то, что в ряде стран Латинской Америки были приняты эти стандарты, а также конкретные законы и меры, направленные на защиту коренных народов, проживающих в условиях изоляции и первоначальных контактов, информация, полученная мандатарием, свидетельствует о том, что эти народы по-прежнему сталкиваются с серьезными угрозами для жизни, физической неприкосновенности, здоровья, культуры, территорий и ресурсов. Эти угрозы в основном обусловлены присутствием и деятельностью внешних субъектов, таких как незаконные горнодобывающие, лесозаготовительные компании и лица, причастные к организованной преступности, а также государственными законами и политикой эксплуатации природных ресурсов и развития инфраструктуры на территориях, где населенных и используемых коренными народами. Особую тревогу вызывает увеличение числа контактов с народами, живущими в изоляции, особенно в Бразилии, Эквадоре и Перу.

18. Выводы, сделанные по итогам рабочего совещания, свидетельствуют о необходимости удвоить усилия по совершенствованию охраны территорий и

² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay” (Geneva, 2012); и Inter-American Commission on Human Rights, *Indigenous Peoples in Voluntary Isolation and Initial Contact in the Americas: Recommendations for the Full Respect of Their Human Rights* (2013).

среды обитания коренных народов, живущих в условиях изоляции и первоначальных контактов, а также по приведению этих мер в соответствие с международными стандартами. Государствам следует воздерживаться от осуществления мероприятий, затрагивающих земли, территории и ресурсы коренных народов, живущих в условиях изоляции и первоначальных контактов; при этом следует совершенствовать существующие механизмы защиты и обеспечивать эти механизмы соответствующими кадровыми и финансовыми ресурсами. Необходимо привлекать соседние общины коренных народов, их институты и организации к разработке и осуществлению мер по защите таких народов, включая демаркацию земель, здравоохранение, протоколы действий в чрезвычайных обстоятельствах, системы раннего предупреждения и меры по предотвращению конфликтов.

19. Кроме того, необходимо разработать и надлежащим образом осуществлять дифференцированную государственную политику в интересах коренных народов, устанавливающих первоначальные контакты, в таких областях, как здравоохранение, права на землю, предварительные консультации и согласие в отношении мер и деятельности, затрагивающих их интересы. Особое внимание следует обратить на положение женщин коренных народов, живущих в условиях изоляции и первоначальных контактов.

20. Наряду с укреплением мер на национальном уровне, для устранения угроз, с которыми сталкиваются коренные народы, проживающие вблизи государственных границ, необходима также межгосударственная координация. Многие территории, а также законная и незаконная деятельность, затрагивающая коренные народы, проживающие в условиях изоляции и первоначальных контактов, имеют трансграничный характер и требуют совместных скоординированных действий со стороны правительств, гражданского общества и организаций коренных народов в разных странах.

D. Посещения Мексики и Гватемалы

21. За время, прошедшее с представления доклада Генеральной Ассамблее в 2017 году, Специальный докладчик посетила с официальным визитом две страны: Мексику с 8 по 17 ноября 2017 года (см. [A/HRC/39/17/Add.2](#)) и Гватемалу с 1 по 10 мая 2018 года (см. [A/HRC/39/17/Add.3](#)) — по приглашению правительств этих двух стран.

22. Мексика играет важную роль в содействии улучшению положения коренных народов на международном уровне, включая принятие Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Признание прав коренных народов на автономию и самоопределение на национальном уровне в статье 2 Конституции этой страны является значительным достижением, равно как и инициативы, направленные на содействие их участию в политической жизни. Тем не менее еще многое предстоит сделать для того, чтобы обеспечить эффективность этих инициатив и устранить первопричины маргинализации коренных народов.

23. Во время посещения страны Специальный докладчик отметила значительные проявления отторжения и дискриминации в отношении коренных народов. Представители коренных народов составляют непропорционально большую долю бедного населения: 71,9 процента коренного населения живут в условиях нищеты или крайней нищеты; этот же показатель для некоренного населения составляет 40,6 процента. Такая же картина наблюдается в отношении образования. В соответствии с Повесткой дня в области устойчивого развития на пе-

риод до 2030 года и сформулированным в ней обязательством учитывать интересы всех без исключения необходимо сделать еще очень многое для устранения такого неравенства.

24. Нынешняя политика в области развития, поддерживающая реализацию "мегапроектов" в добывающей промышленности, энергетике, туризме, сельскохозяйственном бизнесе и других секторах, создает большие трудности для осуществления прав человека коренных народов. Отмечается значительный рост количества инвестиционных проектов, осуществляемых на землях и территориях коренных народов без надлежащих консультаций по вопросам получения их свободного, предварительного и осознанного согласия. Это приводит к отчуждению земель, к возникновению неблагоприятного воздействия на окружающую среду, порождает социальные конфликты и становится причиной криминализации членов общин коренных народов, выступающих против проектов. Кроме того, пытаюсь получить доступ к правосудию в связи с нарушениями прав человека при реализации подобных инвестиционных проектов, коренные народы сталкиваются с существенными проблемами, такими как их физическая удаленность от учреждений системы правосудия, языковые барьеры, отсутствие надлежащей правовой помощи, опасение репрессий в случае подачи жалобы, а также отсутствие надлежащих механизмов защиты.

25. Кроме того, Специальный докладчик признала активную позицию Гватемалы в продвижении прав коренных народов на международном уровне. Тем не менее Гватемала по-прежнему сталкивается с большими трудностями при выполнении этих обязательств на национальном уровне. Несмотря на то, что коренные народы составляют большинство населения Гватемалы, они никогда не участвовали в политической, социальной, культурной и экономической жизни страны на равной основе. Коренные народы продолжают сталкиваться со структурным расизмом в повседневной жизни: он выражается в отсутствии защиты их земель, территорий и природных ресурсов, а также в необходимости преодолевать препятствия при получении доступа к образованию, официальному трудоустройству, здравоохранению, участию в политической жизни и правосудию. Неравенство усиливается. Около 40 процентов представителей коренных народов по-прежнему живут в условиях крайней нищеты, и более половины детей из числа коренных народов страдают от недоедания.

26. Маргинализация коренных народов Гватемалы коренится в исторических и структурных проблемах, таких как безнаказанность, коррупция, слабость государственных институтов, неравенство, а также постоянные проявления насилия и репрессий. Последствия насилия и геноцида, имевших место в период внутреннего вооруженного конфликта с 1960 по 1996 год, ощущаются до сих пор. Несмотря на то, что со времени подписания мирных соглашений 1996 года прошло 22 года, соблюдение содержащихся в них обязательств остается крайне ограниченным. Общий показатель выполнения условий Соглашения о самобытности и правах коренных народов составляет лишь 19 процентов. Невыполнение Мирных соглашений подрывает прогресс в принятии мер во многих областях, включая земельную реформу, признание традиционных органов власти и правосудия коренных народов, участие коренного населения в политической жизни и двуязычное межкультурное образование. Особую озабоченность вызывает отсутствие законодательства или механизма судебного разбирательства по вопросам прав коренных народов на земли, территории и природные ресурсы.

27. Специальный докладчик выражает крайнюю озабоченность в связи с возобновлением насилия, принудительных выселений и криминализации коренных народов, защищающих свои права на земли, территории и ресурсы. Ее особое

беспокойство вызвали убийства нескольких лидеров коренных народов, произошедшие во время ее посещения Гватемалы и вскоре после него.

Е. Связь и сотрудничество с механизмами по правам человека, соответствующими органами Организации Объединенных Наций и региональными организациями в области прав человека

28. В соответствии со своим мандатом Специальный докладчик постоянно рассматривает ситуации, связанные с предполагаемыми нарушениями прав коренных народов, в рамках контактов с правительствами и другими заинтересованными сторонами. С момента представления своего последнего доклада Генеральной Ассамблее Специальный докладчик направила 37 сообщений в адрес 20 государств, и других субъектов в связи с предполагаемыми нарушениями широкого круга экономических, социальных и культурных, а также гражданских и политических прав³.

29. Некоторые из этих сообщений привели к плодотворному диалогу и принятию незамедлительных мер в отношении прав коренных народов. В январе 2018 года Европейская комиссия приняла решение приостановить действие проекта, связанного с проблемой изменения климата, который осуществлялся в кенийском лесном массиве Эмбобут; проект приостановлен до проведения оценки соблюдения прав человека, к чему призывает Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов, а также другие специальные докладчики. За несколько дней до принятия этого решения Специальный докладчик направила правительству Кении и Европейской комиссии призывы к незамедлительным действиям по пресечению насильственных выселений и нападений на представителей коренного народа сенгвер в лесу Эмбобут в связи с реализацией проекта, финансируемого Европейским союзом.

30. Специальный докладчик продолжает сотрудничать с другими механизмами по правам человека, с органами Организации Объединенных Наций и с региональными организациями в области прав человека по вопросам, касающимся прав коренных народов. Такое сотрудничество подразумевает ее присутствие на ежегодных сессиях Постоянного форума по вопросам коренных народов и Экспертного механизма по правам коренных народов, а также активное участие в этих мероприятиях. В 2018 году Специальный докладчик также посетила политический форум высокого уровня по устойчивому развитию, где приняла участие в тематической дискуссии о всестороннем учете интересов всех и каждого. На региональном уровне Специальный докладчик расширяет сотрудничество с Межамериканской комиссией по правам человека, о чем говорилось выше.

III. Коренные народы и самоуправление

А. Справочная информация

31. Задолго до колонизации внешними силами и до появления постколониальных национальных государств коренные народы во всем мире выработали сложные формы самоуправления. Анализ истории коренных народов показывает, что до колонизации существовали системы правления, устанавливавшие правила отношений коренных народов друг с другом и с соседями, а также с природой и

³ См. отчеты по сообщениям: URL: <https://spcommreports.ohchr.org/>.

с окружающими экосистемами. В эти системы правления были встроены традиционное мировоззрение, ценности, нормы и законы коренных народов, а также их представления о власти и формы осуществления руководства.

32. Большинство колонизаторов, правители национальных государств поселенцев и те, кто по окончании борьбы за независимость стал строить новые национальные государства, уничтожали системы правления коренных народов и принижали их значимость; в сравнении с западной системой правления эти формы самоуправления рассматривались как низшие или отсталые. Они также воспринимались как угроза для консолидации власти и полномочий новых режимов. Несмотря на усилия по уничтожению систем правления коренных народов, многие коренные народы продолжают отстаивать свои права на установление и выбор формы отношений с колониальными и постколониальными правительствами. Сегодня некоторые системы правления коренных народов продолжают существовать и функционировать. Разнообразие таких систем является результатом различных исторических условий и накопленного коренными народами опыта, а также интенсивности и настойчивости их борьбы за самоопределение.

33. В данном разделе Специальный докладчик представляет общее введение в тему коренных народов и их самоуправления; при этом она опирается на некоторые более ранние доклады мандатария, а также на работу Экспертного механизма и Постоянного форума (см., например: [A/HRC/18/42](#), [A/HRC/15/35](#) и [E/C.19/2018/7](#)). Участники недавнего совещания группы экспертов Постоянного форума признали "необходимость сбора сведений о формах автономии и системах управления коренных народов, которые могли бы стать источником ценной информации о передовой практике" ([E/C.19/2018/7](#)). Специальный докладчик решила продолжить работу по этой теме. В контексте целей в области устойчивого развития особенно важным представляется подробно остановиться на роли, которую системы правления коренных народов могут сыграть в обеспечении того, чтобы при осуществлении Повестки дня на период до 2030 года учитывались интересы коренных народов, их культурные особенности и ценности, а также соблюдались их права.

В. Международная правовая база, касающаяся коренных народов и самоуправления

34. Право коренных народов на самоуправление прочно утвердилось в международных стандартах в области прав человека и в юриспруденции. В настоящем разделе содержится краткий обзор соответствующих международных рамок в области прав человека⁴, с акцентом на ряд ключевых элементов, касающихся самоуправления.

35. Право коренных народов на самоуправление тесно связано с их правом на осуществление самоопределения, поскольку оно позволяет им контролировать собственную судьбу и развитие, основанное на самоопределении. Статья 3 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, принятой в 2007 году, предусматривает право на самоопределение. Оно рассматривается как одно из фундаментальных прав коренных народов, поскольку подтверждает их право свободно определять свой политический статус и свободно

⁴ См. в [A/HRC/15/35](#) подробный обзор международных концептуальных рамок в области прав человека, касающихся самоуправления и участия коренных народов.

осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие⁵. Самоопределение коренных народов также является вопросом культурного самоопределения, которое описывается как право на восстановление самобытности, на придание нового импульса традиционному жизненному укладу, на воссоединение с землей, на возврат традиционных земель, на защиту наследия, на возрождение языков и выражение своей культуры; все это рассматривается "как важное для коренных народов право принимать окончательные решения в их внутренних политических, юридических и экономических условиях"⁶.

36. Право на самоопределение народов является основополагающим принципом, закрепленным в Уставе Организации Объединенных Наций, в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Как Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, так и Комитет по правам человека, хотя и в меньшей степени, ссылаются на статьи 1 Пактов в случаях, касающихся коренных народов, в основном в контексте земельных прав коренных народов, их экономических прав и права на участие в культурной жизни⁷.

37. В Декларации содержатся несколько статей, имеющих отношение к праву на самоуправление. Статья 4 устанавливает право на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к внутренним и местным делам коренных народов, а также формы и средства финансирования их автономных функций; при этом статьи 5, 18, 20 и 34 устанавливают право сохранять, укреплять и развивать институты принятия решений коренными народами, а также их юридические, экономические, культурные и социальные системы. Тематические статьи в разных частях Декларации расширяют права коренных народов на сохранение собственных систем принятия решений и управления в области образования (статья 14), здравоохранения (статья 24), культуры и языка (статьи 11, 13, 15 и 31), систем правосудия (статьи 34 и 40), на участие в политической жизни (статьи 18 и 19), на экономическое развитие (статьи 20, 21 и 23), также на земли, территории и ресурсы (статьи 25–28, 30 и 32).

38. Помимо признания, отраженного в Декларации, социальные, культурные, религиозные и духовные ценности и практики коренных народов, а также их стремление к "осуществлению контроля над их собственными институтами, их образом жизни и их экономическим развитием" признаются в Конвенции МОТ № 169. Эта конвенция содержит ряд ключевых положений о праве на участие и на консультации, реализуемое через применение соответствующих процедур и, в особенности, через деятельность представительных институтов коренных народов (статьи 6, 7 и 15).

⁵ Anaya, S. James, *Indigenous Peoples in International Law*, 2nd ed. (Oxford University Press, 2004); и Åhrén, Mattias, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* (Oxford University Press, 2016).

⁶ Wiessner, Siegfried, "Indigenous sovereignty: a reassessment in light of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 41 (2008), p. 1176.

⁷ Например, Комитет по правам человека выявил, что в Австралии недостаточно защищено право коренных народов на самоопределение и что в связи с этим "следует предпринять необходимые шаги в целях обеспечения более весомой роли коренных жителей в принятии решений, касающихся их традиционных земель и природных ресурсов" (A/55/40 (том I), п. 506—507). Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выявил нарушение статьи 1 в случае предоставления экономических земельных концессий в охраняемых лесных районах Камбоджи, ставшего причиной ухудшения состояния окружающей среды и перемещения коренного населения (E/C.12/KHM/CO/1, п. 15). Другие примеры см.: Saul, Ben, *Indigenous Peoples and Human Rights: International and Regional Jurisprudence*, (Bloomsbury Publishing, 2016), pp. 54 and 86.

39. Права коренных народов на самоуправление и участие в принятии решений признаны также и в других документах по правам человека, и в судебной практике договорных органов по правам человека. Право на участие в общественной жизни закреплено в статье 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и развито в общей рекомендации № 23 (1997) Комитета по ликвидации расовой дискриминации о правах коренных народов; в этом документе государствам-участникам настоятельно рекомендуется обеспечить эффективное участие коренных народов в принятии решений, которые могут их затрагивать. Другие соответствующие положения содержатся в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 1 о самоопределении, статья 25 об участии в ведении государственных дел и статья 27 о правах общин в отношении культуры, религии и языка), в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (статья 1 о самоопределении и статья 15 о культурных правах), в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статьи 7 и 8, касающиеся участия женщин) и в Конвенции о правах ребенка (статья 12 о праве детей на участие в принятии решений, и статья 30 о правах детей из числа коренного населения)⁸.

40. Некоторые важные стандарты, закрепленные как в Декларации, так и в других документах по правам человека, и в юридической практике, излагаются ниже.

Признание институтов коренных народов и их права на участие в ведении государственных дел

41. Коренные народы имеют как право сохранять собственные институты принятия решений, так и право на участие в процессах принятия решений государством и другими субъектами, в особенности по вопросам, которые их затрагивают. Оба эти аспекта имеют решающее значение для практики самоуправления. Их двуединство отражено в нескольких статьях Декларации, в том числе в статье 5, в соответствии с которой коренные народы "имеют право сохранять и укреплять свои собственные политические, правовые, экономические, социальные и культурные институты, сохраняя при этом свое право, если они того желают, на полное участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства". Аналогичным образом статья 18 гласит, что "коренные народы имеют право на участие в принятии решений по вопросам, которые затрагивали бы их права, через представителей, избираемых ими самими по своим собственным процедурам, а также на сохранение и развитие своих собственных директивных учреждений".

42. Статьи 20 и 34 Декларации распространяют права коренных народов на сохранение и развитие собственных политических, экономических и социальных систем или институтов и на поощрение своих особых обычаев, духовности, традиций, процедур, практики и, в тех случаях, когда они существуют, правовых систем или обычаев в соответствии с международными стандартами в области прав человека.

43. В том, что касается участия в принятии государственных решений, в соответствии со статьей 19 государствам надлежит добросовестно консультироваться и сотрудничать с соответствующими коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут их затрагивать. Комитет по правам человека также подчеркивает, что члены общин коренных народов должны

⁸ Saul (2016), chap. 2.

иметь возможность участвовать в процессах принятия решений по тем вопросам, которые в значительной степени влияют на их важную с культурной точки зрения экономическую деятельность. Кроме того, Комитет подчеркнул, что право коренных народов на участие распространяется не только на консультации, отметив, что "участие в процессе принятия решений должно носить эффективный характер, что не ограничивается одними лишь консультациями, но предполагает свободное, предварительное и осознанное согласие членов общины"⁹.

Внутренние и местные дела

44. В статье 4 Декларации содержится ссылка на самоуправление в вопросах, относящихся к "внутренним и местным делам". Конкретные области самоуправления определяются в зависимости от ситуации, однако выражение "внутренние и местные" обычно понимается как исключаящее области внешней политики, вооруженных сил и безопасности суверенного государства¹⁰. Поскольку коренные народы неразрывно связаны со своими землями, территориями и ресурсами, их самоуправление, как правило, имеет территориальный характер и подразумевает принятие решений в пределах определенной территории¹¹. Тематические статьи Декларации, касающиеся образования, здравоохранения, культуры и языка, правосудия, экономического развития и управления землями, территориями и ресурсами (см. п. 37 выше), рассматривают роль институтов коренных народов и тем самым помогают лучше понять, что можно считать "внутренними и местными делами".

Способы и средства финансирования

45. Вопрос о финансировании систем правления коренных народов и о предоставлении ими услуг имеет важнейшее значение для практики самоуправления. Право на самоуправление в вопросах, относящихся к "путям и средствам финансирования их автономных функций", подчеркивается в статье 4 Декларации, отражающей необходимость адекватного финансирования для обеспечения эффективности самоуправления. Способность коренных народов финансировать свои автономные правительства зависит от адекватности финансовой поддержки, предоставляемой государством, и от того, в какой мере они могут свободно осуществлять свое экономическое развитие. Аналогичным образом, Конвенция МОТ № 169 содержит положение о необходимости установления правительствами процедур для полного развития собственных институтов и инициатив коренных народов, хотя единственное требование состоит в том, чтобы правительства предоставляли ресурсы, требующиеся для этих реализации целей, "при необходимости" (статья 6).

Коллективный аспект

46. Право коренных народов на самостоятельное управление, основано на их праве на самоопределение, является коллективным правом. Это определено в Декларации Организации Объединенных Наций, где уточняются и конкретизируются коллективные права коренных народов.

47. Американская декларация о правах коренных народов, принятая в 2016 году, также уделяет внимание коллективному аспекту права коренных

⁹ *Пома против Перу* (CCPR/C/95/D/1457/2006, п. 7.6).

¹⁰ International Law Association, *The Hague Conference (2010): Rights of indigenous peoples — Interim Report* (2010), p. 13; и Daes, Erica-Irene A., "The concepts of self-determination and autonomy of indigenous peoples in the draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", *St. Thomas Law Review*, vol. 14 (2001), p. 267.

¹¹ International Law Association (2010), p. 13.

народов на самоуправление: в статье VI за коренными народами признаются коллективные права, осуществление которых необходимо для их существования, благополучия и всестороннего развития; в частности, государства должны "признавать и уважать права коренных народов на коллективные действия; на правовые, социальные, политические и экономические системы и институты; на собственные культуры; на исповедование своих духовных верований и исполнение связанных с ними обрядов; на использование собственных языков и диалектов; а также на земли, территории и ресурсы".

48. В Африканской хартии прав человека и народов 1981 года отдельно упоминаются права частных лиц и права народов. Документ предусматривает право всех граждан на свободное участие в управлении страной (статья 13) и коллективное право народа свободно распоряжаться своими богатствами и природными ресурсами (статья 21). Африканская комиссия по правам человека и народов и Африканский суд по правам человека и народов интерпретируют ряд положений Африканской хартии в соответствии с международными стандартами в отношении коллективных прав коренных народов.

Свободное, предварительное и осознанное согласие

49. Права на консультации и на свободное, предварительное и осознанное согласие, как говорилось выше, неотделимы от способности осуществлять самоуправление на практике. Они приобретают особую значимость именно в тех условиях, когда внешние решения государства и негосударственных субъектов все чаще затрагивают территории коренных народов, их сообщества, системы управления и, следовательно, все вопросы, касающиеся внутренних и местных дел коренных народов.

С. Самоуправление и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

50. В качестве рамок развития, которые будут служить ориентиром для развития на предстоящее десятилетие, Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года имеет большое значение для тех процессов развития, в которых будут участвовать коренные народы и которыми они будут затронуты. Системы правления коренных народов могут сыграть важную роль в том, чтобы осуществление Повестки дня на период до 2030 года было приемлемым в культурном отношении и основывалось на традициях, ценностях и подходах в области развития, присущих коренным народам. Вероятность достижения экономического, социального, экологического и культурного благосостояния коренных народов будет более высокой, если эти народы будут сами принимать решения и выполнять их посредством собственных систем правления, поощряющих свойственные этим народам культурные ценности и нормы.

51. Специальный докладчик уже отмечала, что для учета интересов коренных народов Повестка дня на период до 2030 года должна, с одной стороны, эффективно бороться с дискриминацией в отношении коренных народов, с тем чтобы они могли в полной мере воспользоваться положительными результатами усилий в области развития, а с другой — должна обеспечить соблюдение их права самостоятельно определять и реализовывать пути своего развития (см. A/69/267). Учитывая особый образ жизни, традиции, культуру и целостный подход к развитию, развитие коренных народов не должно принимать те же формы, что и основные процессы развития.

52. Двуетиной цели преодоления дискриминации и обеспечения развития, основанного на самоопределении, можно достичь только путем гарантированного участия самих коренных народов в осуществлении целей в области устойчивого развития. Появляются доказательства того, что программы в области развития, в максимальной степени обеспечивающие возможность участия коренных народов в принятии решений и в их осуществлении, оказываются более эффективными, чем те, которые контролируются внешними субъектами. Исследования, проведенные в рамках проекта Гарвардского университета по экономическому развитию американских индейцев, дают множество примеров успешных программ развития, реализованных под руководством представителей коренных народов: такое управление неизменно превосходит по эффективности работу внешних органов принятия решений в таких разнообразных областях, как форма правления, управление природными ресурсами, экономическое развитие, здравоохранение и оказание социальных услуг. Это также было продемонстрировано в контексте природоохранной деятельности (см. [A/71/229](#)) и в других случаях, о чем свидетельствуют конкретные примеры, приведенные ниже.

53. Повестка дня на период до 2030 года представляет собой рамочный документ, основанный на правах человека¹², в нем прямо упоминаются коренные народы, в том числе в целях в области развития: эти упоминания связаны с искоренением голода через устойчивое развитие сельского хозяйства (цель 2) и с обеспечением равного доступа к образованию (цель 4). Тем не менее до утверждения повестки дня представители коренных народов выступали за еще большее признание их прав, включая право на самоуправление и самоопределение, которые закреплены в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Кроме того, они призывали к более явному признанию культурного и коллективного аспектов прав коренных народов (см. [A/69/267](#))¹³.

54. Несмотря на отсутствие прямых упоминаний вопросов самоуправления в Повестке дня на период до 2030 года, в этом документе имеются положения, касающиеся участия коренных народов. В рамках Повестки дня государства обязались предоставить коренным народам соответствующие полномочия и привлечь их к ее осуществлению, а также к участию в подготовке обзора прогресса в достижении ее целей (см. резолюцию [70/1](#) Генеральной Ассамблеи, пп. 23, 25, 52 и 79). Принципы осуществления последующей деятельности и обзора прогресса основаны на участии и подотчетности; эти процессы должны быть открытыми, всеобъемлющими, всеобщими и транспарентными, а также должны ориентироваться на нужды и интересы людей и учитывать гендерные аспекты при уважении прав человека, с уделением особого внимания беднейшим и наиболее уязвимым группам населения (там же, п. 74). На национальном уровне государствам было рекомендовано проводить регулярные и всеобъемлющие обзоры прогресса и приглашать коренные народы к участию в этой работе (там же, п. 79). После принятия в 2015 году Повестки дня на период до 2030 года государства ежегодно подтверждают свои обязательства по обеспечению участия коренных народов в ее осуществлении, вносили свой вклад и пользовались результатами осуществления Повестки дня без какой-либо дискриминации; также государства обязуются уделять должное внимание всем правам коренных народов при осуществлении Повестки дня (резолюции [70/232](#), [71/178](#) и [72/155](#)).

¹² Из 169 задач Повестки дня на период до 2030 года 92 процента связаны с правами человека, а 73 в значительной мере связаны с положениями, сформулированными в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (Датский институт по вопросам прав человека, база данных Руководства по правам человека в связи с целями в области устойчивого развития. URL: <http://sdg.humanrights.dk>).

¹³ См. также OHCHR and the Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues, "Indigenous peoples' rights and the 2030 Agenda", briefing note (September 2017).

55. Кроме того, Цель 16 предусматривает "содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях". Задачи 16.6 (создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения) и 16.7 (обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества) имеют важное значение для реализации права коренных народов на самоуправление и участие.

56. Коренные народы активно участвуют в процессах, которые привели к разработке Повестки дня на период до 2030 года, и в обзоре первых лет ее осуществления, в том числе в разработке национальных рамок осуществления и в процессах глобальных обзоров в рамках политического форума высокого уровня (см. [E/C.19/2018/2](#)). Это участие осуществляется под руководством основной группы коренных народов, созданной после принятия "Повестки дня на XXI век: программы действий по устойчивому развитию" в ходе Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию 1992 года. В главе 26 Повестки дня на XXI век коренные народы признаются одной из основных групп, которые будут играть ключевую роль в достижении устойчивого развития. Вместе с другими основными группами и некоторыми государствами эта группа активно выступала за то, чтобы Повестка дня на период до 2030 года основывалась на правах человека.

57. Коренные народы проводят собственный мониторинг осуществления целей в области устойчивого развития на национальном и местном уровнях, а также докладов государств в рамках политического форума высокого уровня, в том числе в рамках добровольных процессов национальных обзоров. Коренные народы предлагают способы применения прав человека в качестве основания для установления показателей, позволяющих измерять прогресс в достижении целей в области устойчивого развития.

58. Специальный докладчик считает, что в рамках мониторинга и обзора следует изучить вопрос о том, каким образом совершенствуются системы управления коренных народов и процессы принятия решений, с тем чтобы они могли играть роль в достижении целей — как для коренных народов, так и в более широком плане. Например, в том, что касается достижения рассматриваемых целей в 2018 году¹⁴, роль и надежность систем управления коренных народов будут иметь очень большое значение.

59. Традиционные знания и практики коренных народов, связанные с управлением землями и ресурсами, а также их обычное право в области использования земли и ресурсов, доступа к ним, контроля и собственности на них непосредственно связаны с Целью 15, которая касается экосистем суши, в том числе в аспектах защиты и восстановления этих систем, а также содействия их рациональному использованию, рациональному лесопользованию, борьбе с опустыниванием, прекращению и обращению вспять процесса деградации земель и прекращению процесса утраты биоразнообразия. Все отчетливее проявляется следующая закономерность: территории и районы обитания коренных народов являются в то же время зонами высокого уровня биоразнообразия и здоровых лесов ([A/71/229](#))¹⁵. Коренные народы занимают 22 процента общей площади мировой суши, но именно на их землях и территориях фиксируется 80 процентов

¹⁴ В 2018 году подлежат рассмотрению следующие цели: 6 (чистая вода и санитария), 7 (недорогая и чистая энергия), 11 (устойчивые города и общины), 12 (ответственное потребление и производство), 15 (сохранение экосистем суши) и 17 (средства осуществления и Глобальное партнерство).

¹⁵ См. также Институт мировых ресурсов и Инициативу в области прав и ресурсов.

мирового биоразнообразия. Один из ключевых факторов, объясняющих такое совпадение, связан с особенностями систем правления коренных народов и их обычного права, которые определяют их взаимоотношения с землями, территориями и ресурсами. Сохранение коллективной собственности и управления землями и ресурсами является одной из составляющих такого обычного права.

60. Цель 12, по формированию моделей устойчивого потребления и производства, также связана с правлением коренных народов. Беглый анализ культурных норм и ценностей коренных народов показывает, что для этих культур крайне важны принципы взаимности и солидарности, особенно в том, что касается отношений между коренными народами и природой или Матерью-Землей, и с остальным человечеством. Эти ценности нашли отражение в нормах обычного права, которые определяют правила получения от леса недревесной продукции (бразильских орехов, ротанга, грибов и т. д.) и методы, помимо товарных культур и животноводства, используемые в производстве продовольственных товаров, предлагаемых на рынке. В некоторых общинах коренного населения использование генетически модифицированных организмов, токсичных пестицидов и агрохимических продуктов регулируется традиционными органами власти; ими были организованы информационно-просветительские кампании, посвященные негативным экологическим и социальным последствиям применения этих технологий. Источники средств к существованию коренных народов, такие как оленеводство, скотоводство, рыболовство и сменная культивация, среди прочего рассматриваются директивными органами этих народов; эти органы устанавливают правила для недопущения перелова рыбы и для рационального использования пастбищ. Продовольственная безопасность остается ключевым вопросом, который пытаются решить многие системы правления коренных народов, что обусловлено негативными последствиями изменения климата, в частности наводнениями, засухами, ураганами и опустыниванием (см. A/HRC/36/46).

61. Деятельность Специального докладчика может дать государствам и коренным народам полезные сведения для решения задач, встающих перед ними на пути к осуществлению Повестки дня на период до 2030 года на национальном уровне. Первоначальный анализ страновых докладов мандатария за период с 2005 года показывает, что 76 процентов рекомендаций, вынесенных в докладах, непосредственно связаны и перекликаются по содержанию с одной из 169 задач, составляющих цели в области устойчивого развития¹⁶. Аналогичная тенденция проявилась при оценке рекомендаций, касающихся коренных народов, в рамках второго цикла универсального периодического обзора: 68 процентов рекомендаций оказались связаны с целями в области устойчивого развития¹⁷.

62. При дальнейшем рассмотрении 580 рекомендаций, содержащихся в страновых докладах мандатария за период с 2005 года, которые могут быть связаны с одной или более целями в области устойчивого развития, была выявлена четкая закономерность: теснее всего рекомендации оказались связаны с задачей 16.7 по обеспечению ответственного принятия решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества. В общей сложности 33 процента всех рекомендаций, связанных с задачами, относились именно к этой задаче. В данном анализе также было подчеркнуто значение прав коренных народов на их земли, территории и ресурсы, при этом 29 процентов связанных

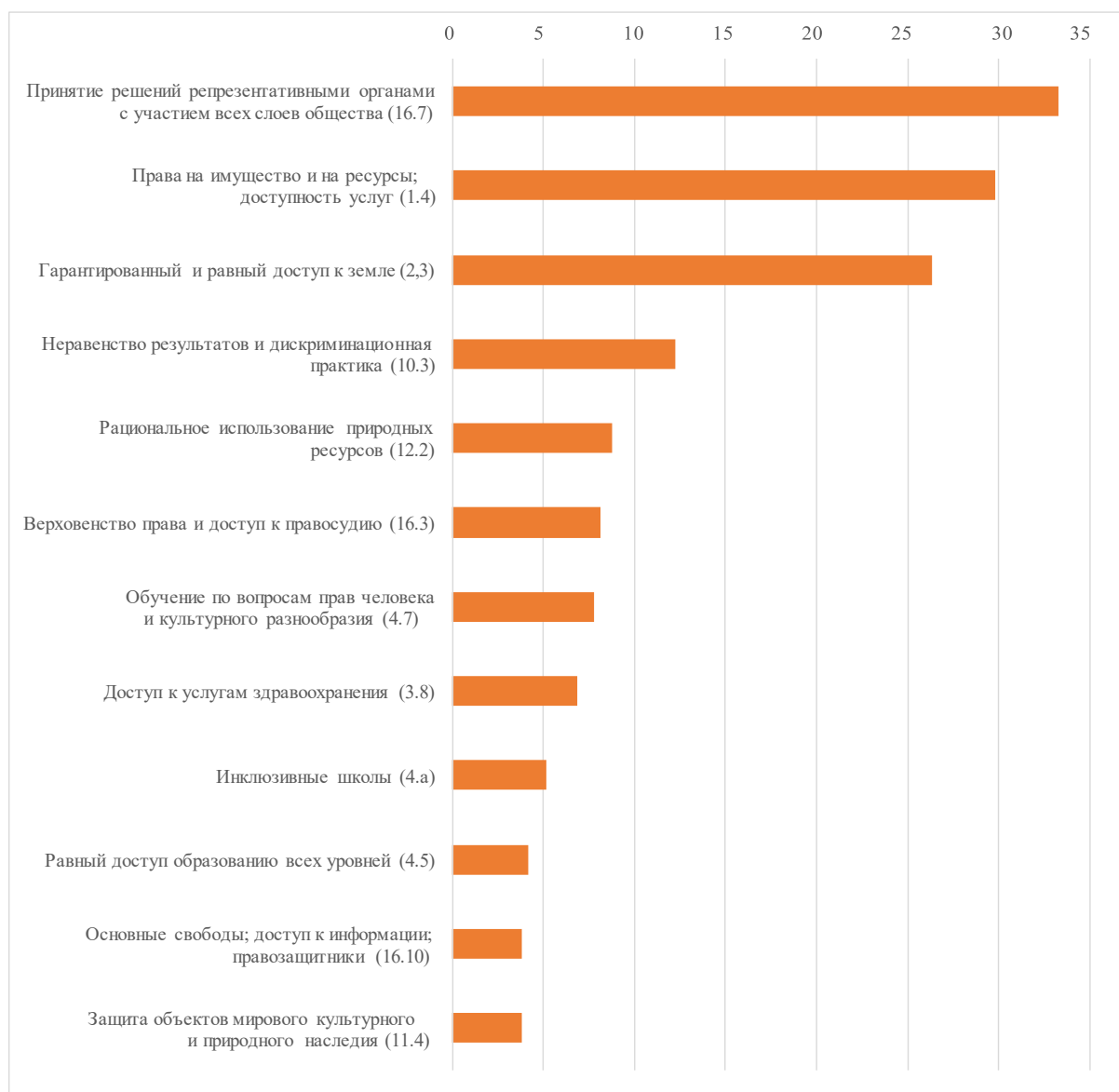
¹⁶ Расчет произведен на основе первоначального анализа 764 рекомендаций из страновых докладов, подготовленных мандатарием с 2005 года. Одна рекомендация может быть связана более чем с одной целью в области устойчивого развития. В общей сложности 580 из 764 рекомендаций были связаны с одной или несколькими задачами. Данный анализ был проведен в сотрудничестве с Датским институтом по правам человека.

¹⁷ Подробнее см. URL: <http://upr.humanrights.dk>.

с задачами рекомендаций относились к задаче 1.4, по обеспечению равных прав владения, доступа к базовым услугам, технологиям и экономическим ресурсам, а 26 процентов — к задаче 2.3, по гарантиям соблюдения земельных прав, как показано на рисунке ниже¹⁸.

Задачи в рамках целей в области устойчивого развития, в наибольшей степени связанные с рекомендациями Специальных докладчиков по вопросу о правах коренных народов с 2005 года

(В процентах от общего числа рекомендаций, обладающих такой связью)



Примечание: процентные доли представлены по отношению к общей сумме всех рекомендаций Специальных докладчиков по правам коренных народов, сформулированных ими в государственных докладах с 2005 года, связанных по меньшей мере с одной из 169 задач, входящих в цели в области устойчивого развития. Каждая рекомендация может быть связана более чем с одной задачей и, следовательно, отражена в анализе несколько раз.

¹⁸ Данный анализ был подготовлен в сотрудничестве с Датским институтом по правам человека.

63. Процентные показатели свидетельствуют о важности самоуправления и участия коренных народов, в особенности в том, что касается их прав на земли, территории и ресурсы. Системы правления коренных народов могут играть важную роль в руководстве принятием решений о том, как следует осуществлять на местном уровне Повестку дня на период до 2030 года.

64. Укрепление собственных стратегий устойчивого развития коренных народов не только является важнейшим условием осуществления их экономических, социальных и культурных прав, но и может оказаться незаменимой составляющей глобальных усилий по достижению устойчивого развития и по адаптации к климатическим изменениям. Как было указано выше, значительная часть разнообразных в биологическом отношении районов мира находятся на территории традиционных земель коренных народов. Кроме того, богатство их традиционных знаний и практика устойчивого ведения сельского хозяйства, поддержания разнообразия семенного фонда, регулирования экосистем, сохранения биоразнообразия и адаптации к климатическим изменениям и к другим неблагоприятным факторам могут оказаться полезны для международного сообщества в целом (см. [A/HRC/36/46](#) и [A/71/229](#)).

D. Примеры систем правления коренных народов и их вклад в устойчивое развитие на национальном уровне

65. В данном разделе приведены примеры самоуправления коренных народов, свидетельствующие о широком разнообразии существующих систем правления, институтов и механизмов, а также дающие некоторое представление о том, каким образом они могут внести вклад в устойчивое развитие.

66. Как указано выше, ни один из примеров самоуправления коренных народов не является образцовым, однако примеры, приведенные ниже, могут рассматриваться как шаги на пути к усилению контроля коренных народов над собственными судьбами и процессами развития. Примеры основаны главным образом на информации, полученной из докладов о предыдущих посещениях стран и из исследований, проведенных мандатарием, а также на представлениях, полученных в ходе подготовки настоящего доклада. Цель заключается в том, чтобы продолжить диалог по этой теме с коренными народами и правительствами государств, продолжить документирование существующих практик самоуправления и представить рекомендации по этому вопросу.

67. Большинство систем правления коренных народов являются традиционными институтами, которые существовали в их общинах веками и которыми руководствуются при принятии решений, урегулировании конфликтов и при взаимодействии как внутри общины, так и за ее пределами. Во многих случаях эти институты опираются на обычное право и на письменные законы, а также располагают механизмами разрешения споров и отправления правосудия¹⁹. Некоторые из них признаются государством, другие нет. В последние десятилетия, в целях удовлетворения стремления коренных народов к самоопределению и контролю над своими внутренними и местными делами, было создано много современных форм таких институтов, в том числе парламенты, советы и организации коренных народов, — во многих случаях во взаимодействии с государствами. Также существуют гибридные модели, предусматривающие сочетание традиционных и современных форм правления коренных народов.

¹⁹ Anaya (2004), p. 153.

68. Между этими системами и методами существуют очень большие различия в том, что касается истории, институциональных структур, сферы полномочий, правового обоснования, сотрудничества с государством, а также конкретного опыта и проблем, которые решаются с их помощью. (см. A/72/186). Поскольку коренные народы неразрывно связаны со своими землями, ресурсами и территориями, многие из их систем управления имеют территориальный характер. В некоторых случаях коренные народы усиливают свое участие в управлении в конкретных областях, таких как культура, язык, здравоохранение и образование²⁰.

69. С самоуправлением связана проблема адекватного и эффективного участия коренных народов в рассмотрении общественных вопросов более широкого профиля — если они того пожелают. Не забывая о длительной борьбе коренных народов за получение полных прав гражданства, следует отметить, что в настоящее время большинство коренных народов имеют официальное право голоса и право на участие в электоральной политике. Вместе с тем на пути к эффективному доступу коренных народов к этому праву по-прежнему стоят многочисленные препятствия, в числе которых следует отметить сохраняющуюся структурную маргинализацию, а также отсутствие признания и официальной регистрации. Кроме того, наличие индивидуальных избирательных прав не является достаточным для реализации самоуправления коренных народов. Для их коллективного участия в государственных делах и в директивных органах через собственные институты необходимы целевые мероприятия. В рамках государственной практики нередко производится резервирование мест для представителей коренных народов в национальных парламентах. Кроме того, в ряде государств были созданы национальные ведомства по вопросам коренных народов, в том числе специальные департаменты в различных министерствах, парламентские комиссии по проблемам коренных народов, специализированные государственные прокуратуры или совместные органы, например круглые столы (A/72/186). При условии, что такие учреждения обеспечивают участие коренных народов в принятии решений через своих представителей, в соответствии с положениями статьи 18 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, они могут играть важную роль в развитии диалога между коренными народами и государствами.

70. В предыдущих страновых докладах, выполненных Специальным докладчиком и ее предшественниками, были описаны несколько примеров того, как различные системы правления коренных народов эффективно управляют разнообразными государственными службами, — часто даже более эффективно, чем внешние субъекты, поскольку коренные народы лучше понимают свои культуры, традиции и ценности.

71. В оценке достижений и проблем политики самоуправления, проведенной федеральным правительством Канады в 2011 году, был сделан вывод о том, что коренные народы с установившимся самоуправлением добиваются лучших показателей в области образования и занятости²¹. Неотъемлемое право на самоуправление рассматривается как существующее право коренного населения в рамках статьи 35 Закона о Конституции 1982 года. Конкретные положения о самоуправлении согласовываются в современных договорах или соглашениях об использовании территорий, заключаемых между федеральным правительством, правительствами провинций и заинтересованными представителями "первых народов", инуитов и метисов; эти документы, как правило, охватывают такие

²⁰ Åhrén (2016), p. 142.

²¹ Indian and Northern Affairs Canada, *Evaluation of the Federal Government's Implementation of Self-Government and Self-Government Arrangements* (2011).

области, как социально-экономическое развитие, земли и ресурсы, получение доходов и полномочия в процессах урегулирования по договорам. Следует, однако, отметить, что большинство коренных народов еще не завершили переговоры по договорам или заявкам на использование территорий, и, следовательно, на практике их право на самоуправление является ограниченным (см. [A/HRC/27/52/Add.2](#)).

72. Самоуправление коренных народов может также способствовать повышению показателей экономического развития. В энергетическом секторе Соединенных Штатов Америки предпринимательские усилия ряда племен в штатах Аляска, Колорадо, Монтана, Нью-Мексико, Оклахома, Северная Дакота, Техас и Юта привели к созданию энергетических предприятий, принадлежащих коренным народам; это позволяет коренному населению получать выгоду от наличия на их землях крупных нефтяных и газовых месторождений, от использования большого потенциала ветряной и солнечной энергии, а также гидроэлектрических и геотермальных ресурсов. Пикерис Пуэбло, племя в штате Нью-Мексико, признанное федеральными властями, учредило совместное предприятие с межплеменными властями и федеральным правительством в целях установки солнечных батарей общей мощностью 1 МВт; в результате это племя первым в Соединенных Штатах на 100 процентов обеспечит себя электричеством за счет солнечной энергии; при этом за предусмотренный проектом 25-летний срок эксплуатации оборудования племя сэкономит почти 6,5 миллионов долларов. "Осети Сакоуин пауэр авторити" (Oseti Sakowin Power Authority), совместное предприятие семи племен сиу, проживающих на Великих Равнинах, становится одним из крупнейших проектов в области развития ветроэнергетики, с производственной мощностью более 2 ГВт; проект нацелен на повышение доступности электроэнергии для племен-участников и на финансирование других проектов в области инфраструктуры. Самоуправляющиеся предприятия могут служить примером передовой практики в области формирования доходов для поддержки важнейших государственных программ, а также в области совмещения защиты земель, водных угодий и священных мест с преимуществами от получения доходов и создания рабочих мест. Они также демонстрируют, как племена, реализуя политический суверенитет, могут применять разработку энергетических ресурсов для поддержания экономического суверенитета (см. [A/HRC/36/46/Add.1](#)).

73. Существует ряд положительных примеров участия коренных народов в природоохранной деятельности. Например, финансируемая правительством Австралии программа найма аборигенов на должности смотрителей земельных и заповедных угодий поддерживает связь коренного населения с их землями, поощряет межкультурную передачу знаний, предоставляет квалифицированные рабочие места и одновременно вносит вклад в охрану природы. Создание заповедных зон и совместное управление ими дает традиционным владельцам возможность вести привычный образ жизни; при этом обеспечивается охрана природы и создаются возможности постоянной занятости для коренного населения (см. [A/HRC/36/46/Add.2](#)).

74. Институты коренных народов также играют важную роль в предотвращении конфликтов, в поддержании порядка и урегулировании споров. С 1995 года в мексиканском штате Герреро общинные полицейские подразделения отвечают за поддержание безопасности, отправление правосудия и реинтеграцию в соответствии с обычаями и практикой коренных народов, что способствовало значительному снижению уровня насилия и сокращению безнаказанности. В штате Герреро существование общинных полицейских сил было признано законным в

2011 году, вопреки законодательным инициативам, игнорировавшим нормативные системы коренных народов, и серьезным опасениям в отношении уголовного преследования членов общинной полиции (см. [A/HRC/39/17/Add.2](#)).

75. В Федеральной конституции Малайзии имеются специальные положения, касающиеся коренного населения штатов Сабах и Саравак, включая признание норм обычного права местного населения (см. [A/72/186](#)). Под юрисдикцию народных судов подпадают нарушения обычного права и обычаев в тех случаях, когда все стороны принадлежат к коренному населению, в том числе в случаях, касающихся брака, развода, усыновления, опеки и попечительства над детьми и другими лицами²². Несмотря на то, что признание народных судов является важным шагом к уважению права коренных народов на самоуправление, сами суды сталкиваются с проблемами обеспечения надлежащего финансирования, непрерывной профессиональной подготовки персонала, а также документирования рассмотренных дел и правовой практики.

76. В Бразилии несколько коренных народов создали собственные протоколы консультаций по вопросам процедуры проведения консультаций и получения свободного, предварительного и осознанного согласия, разработанная народами ваяпи в штате Амапа и Мундуруку в штате Пара. Другие народы добились прогресса в плане защиты своих территорий, например благодаря формированию службы лесников, состоящей из представителей коренного народа каапор, в штате Мараньян. Эти примеры свидетельствуют о стремлении коренных народов к установлению контроля над своими территориями, в частности для предотвращения незаконных посягательств. Конституция Бразилии 1988 года содержит ряд прогрессивных положений, касающихся коренных народов, в том числе устанавливающих, что "их социальная организация, обычаи, языки, вероисповедания и традиции должны быть признаны, равно как и их исконные права на земли, которые они традиционно занимают"; несмотря на это, государству еще предстоит сделать многое для поддержки подобных инициатив коренных народов и для сотрудничества с ними (см. [A/HRC/33/42/Add.1](#)).

77. В Перу в соответствии со статьей 89 Конституции 1993 года признается правосубъектность крестьянских и коренных общин и гарантируется их независимость в вопросах организации, общественных работ, использования земель и свободного распоряжения ими, а также в экономических и административных вопросах (см. [A/HRC/27/52/Add.3](#)). Некоторые коренные народы инициировали процессы создания автономных правительств коренных народов, связанных с занимаемыми ими территориями. К числу таких народов относится народ вампис, который после многолетних внутренних консультаций принял в 2015 году Устав автономного территориального правительства народа вампис в целях поощрения своих культурных традиций и защиты перуанской Амазонии. В Уставе признаются территориальные границы Перу и подтверждается, что мужчины и женщины народа вампис являются также перуанскими гражданами, имеющими равные с остальными права и несущими равные обязанности. Народ вампис привлекает органы государственного управления и сотрудничает с ними по различным вопросам. Например, народ вампис активно взаимодействует с различными государственными учреждениями, включая Министерство энергетики и горнорудной промышленности, в борьбе с незаконной добычей полезных иско-

²² Limbu, Shankar, "A glimpse of the implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples focusing on free, prior and informed consent in Asia"; статья представлена на совещании Международной группы экспертов по теме "Осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: роль Постоянного форума по вопросам коренных народов и других специальных механизмов по вопросам коренных народов (статья 42)", Нью-Йорк, 25–27 января 2017 года.

паемых, что позволило более эффективно реагировать и осуществлять постоянное наблюдение за незаконной добычей полезных ископаемых (см. [E/C.19/2018/7](#)).

78. Закон о традиционных органах власти, принятый в Намибии, разрешает традиционным общинам ходатайствовать о признании государством их традиционного руководства. Большинство крупных групп народов Сан в Намибии добились признания своих традиционных органов власти, а также права для традиционных органов власти регулировать и применять нормы обычного права, защищать и поощрять "культуру, язык, традиции и традиционные ценности" своих общин и сохранять культурные памятники, произведения искусства и традиционные обряды. Признанные традиционные органы власти получают государственное финансирование, предназначенное для выполнения ими своих функций в соответствии с культурными традициями. Однако на практике традиционные органы власти сталкиваются с трудностями в отношении эффективного управления общинами, ввиду их малой численности по сравнению с другими группами, а также ввиду того, что органы власти народов Сан не имеют полномочий по управлению общинными землями (см. [A/HRC/24/41/Add.1](#)).

79. Также имеются несколько примеров, показывающих, как повышение способности коренных народов к самоуправлению и участию в управлении развивает сотрудничество и диалог между коренными народами и государством.

80. С 2009 года самоуправляемое правительство и парламент Гренландии занимаются всеми внутренними делами Гренландии, в то время как датские власти по-прежнему отвечают, среди прочего, за вопросы обороны и за внешнюю политику (см. [A/72/186](#)). Нынешняя модель самоуправления, одобренная парламентом Дании и 75 процентами населения Гренландии на референдуме, является результатом процесса, начало которому было положено в 1970-х годах гренландцами, добивавшимися расширения самоуправления. Они получили самоуправление в 1979 году: были созданы местный парламент и правительство, обладающие полномочиями в большинстве внутренних политических, социальных и экономических вопросов Гренландии; однако стремление к большему контролю над ископаемыми ресурсами и желание быть признанными в качестве народа согласно международному праву привели к новым переговорам между Гренландией и Данией и, в итоге, к установлению существующей модели самоуправления. Этот процесс считается уникальным, поскольку он был инициирован самими жителями Гренландии и проходил в форме мирных переговоров с правительством Дании²³.

81. В Новой Зеландии с 1867 года через различные избирательные соглашения народу маори гарантируется представительство в парламенте, в основном за счет квотирования для маори отдельных мест в парламенте. В соответствии с Законом о выборах 1993 года количество мест, закрепленных за маори, пропорционально количеству представителей этого народа, зарегистрированных в списках избирателей. Этот механизм представительства обеспечил маори важную возможность участвовать в процессе принятия решений на национальном уровне по широкому кругу вопросов и оказывать влияние на этот процесс. Кроме того, он способствовал налаживанию диалога между правительством и маори, а также развитию партнерских отношений, которые, как принято считать, были установлены на основании Договора Вайтанги. Несмотря на различные инициативы и четко сформулированные цели закона о местном управлении, направленного на поддержку участия маори, обеспечить представленность

²³ Материалы, полученные в 2018 году от эксперта Постоянного форума по вопросам коренных народов.

этого народа в местных органах власти оказалось труднее (см. [A/HRC/18/35/Add.4](#)).

82. Парламенты саами являются представительными органами, созданными в Норвегии, Швеции и Финляндии в 1989, 1992 и 1995 годах соответственно, для того чтобы, помимо прочего, содействовать проведению консультаций с народом саами по затрагивающим его вопросам²⁴. Модели национальных парламентов, принятые в этих трех странах, отличаются друг от друга в зависимости от особенностей национального законодательства в форме Закона о парламенте саами и конституции каждой из стран, в которых саами и их автономия признаны, пусть и по-разному, — в некоторых случаях только после недавних поправок. Несмотря на то, что парламенты саами были признаны в качестве представительных органов саамского народа и оказались способны представлять интересы коренных народов по затрагивающим их вопросам, Специальный докладчик и ее предшественник неоднократно выражали обеспокоенность в связи с ограниченностью полномочий таких парламентов в отношении принятия решений, а также в связи с трудностями, с которыми они сталкиваются, выполняя двойную функцию — государственного административного учреждения и выборного органа, представляющего народ саами (см. [A/HRC/18/35/Add.2](#) и [A/HRC/33/42/Add.3](#)).

83. Принятый в Конго Закон № 5-2011 о поощрении и защите прав коренных народов предусматривает ряд положений, направленных на поощрение прав коренных народов на соответствующее их культуре развитие в секторах здравоохранения, образования, труда, культуры, а также на развитие их земель и территорий. Кроме того, законом предусматривается проведение консультаций по мероприятиям, затрагивающим земли или ресурсы коренных народов, перед "рассмотрением, разработкой или осуществлением каких-либо законодательных, административных программ или проектов в области развития, которые могут их затрагивать" — как напрямую, так и косвенно. Закон был разработан на основе широкого участия, в том числе путем проведения консультаций с самими коренными народами (см. [A/HRC/18/35/Add.5](#)).

Е. Основные темы дальнейших обсуждений

84. В предыдущем разделе приведен краткий обзор нескольких примеров шагов, которые были предприняты в целях укрепления права коренных народов на самоуправление и на участие в принятии решений. Полного самоуправления для коренных народов еще предстоит добиться, однако эти шаги дают представление о потенциальных выгодах, которые сможет принести более широкое признание этого права. Некоторые темы, которые следует рассмотреть и в дальнейшем обсудить применительно к проблеме коренных народов и их самоуправления, приведены ниже.

Устойчивое развитие

85. Многие из примеров, рассмотренных в настоящем докладе, демонстрируют положительные результаты повышения способности коренных народов осуществлять правление в рамках собственных систем и институтов, и в том числе показывают, как самоуправление способствует достижению устойчивого развития, самоопределению, уменьшению количества конфликтов и охране окружающей среды, а также достижению других желаемых целей. Тщательный

²⁴ Помимо саами, живущих в Норвегии, Швеции и Финляндии, около 2000 саами проживают в Российской Федерации, где они представлены через неправительственные организации.

анализ самоуправления коренных народов может способствовать дальнейшему документированию достижений, опыта и проблем систем правления коренных народов.

Самоуправление на бумаге и на практике

86. Несмотря на то, что несколько систем правления коренных народов получили официальное признание, их функционирование в большинстве случаев связано с трудностями, коренящимися в отсутствии достаточных полномочий для управления, в нехватке ресурсов, в неспособности финансировать системы правления или вести экономическую деятельность, которая приносила бы необходимые средства. Важность привлечения коренного населения к созданию собственного потенциала самоуправления и к применению собственных систем образования, экономики и здравоохранения является ключевым фактором успеха для правления коренных народов. Коренным народам, добившимся успеха в формировании такого потенциала, следует поделиться своим опытом.

Сотрудничество с государством

87. Важнейшим критерием успеха или несостоятельности систем правления коренных народов является их признание со стороны государства, а также взаимодействие и сотрудничество с государством. Это тщательно продуманного распределения обязанностей между государством и органами власти коренных народов, а также координации совместно выполняемых функций в таких областях, как предоставление социальных услуг, правосудие, безопасность, и других. Еще одной серьезной проблемой является взаимодействие между традиционными системами правления коренных народов и децентрализованными государственными учреждениями. Существует очевидная опасность того, что традиционные системы правления коренных народов перестанут использоваться в тех случаях, когда параллельно будут развиваться соответствующие системы осуществления государственной власти. В то же время, если традиционные системы правления коренных народов интегрируются в официальную систему управления, но при этом выполняют задачи по реализации политики правительств, они могут восприниматься самими коренными народами как необъективные и непредставительные. Кроме того, традиционные органы власти рискуют стать политизированными.

Области юрисдикции

88. Как видно из приведенных примеров, коренные народы могут быть наделены правом контролировать самые разные области юрисдикции — от широкого территориального самоуправления до участия в управлении определенными секторами, как правило в области культуры, образования, языков, отправления правосудия, здравоохранения и так далее. В отношении того, к чему ведет право на самоуправление и автономию в "местных и внутренних делах", необходимо подготовить дополнительные руководящие указания.

Культурные ценности и благое управление

89. Документирование уникальных культурных ценностей, направляющих деятельность систем правления коренных народов, могло бы обеспечить более глубокое понимание форм и методов их работы, а также уважение к ним, например в вопросах получения согласия и урегулирования конфликтов, возникающих внутри общин коренных народов. Оценке также подлежит внутреннее управление, в том числе в таких аспектах, как представительство женщин и других групп меньшинств в системах правления коренных народов.

Пути к самоуправлению

90. На основе опыта, накопленного в процессе совместной работы коренных народов и государства по достижению признания и поощрению права коренных народов на самоуправление, можно провести исследование, которое будет способствовать документированию шагов на пути к расширению самоуправления. Первым важным шагом в этом направлении должно стать признание коренных народов и их собственных институтов и организаций. Такое признание предполагает отмену ограничительных законов и сокращение бюрократических процессов регистрации, которые по-прежнему часто создают трудности.

Права на земли, территории и ресурсы, а также на свободное, предварительное и осознанное согласие

91. Право на самоуправление находит конкретное выражение в том, как коренные народы могут определять собственные приоритеты в отношении использования своих земель, территорий и ресурсов, а также управления ими. Речь идет о том, как проводятся консультации и каким образом от коренных народов получают свободное, предварительное и осознанное согласие в тех случаях, когда осуществляются проекты и стратегии, затрагивающие их земли, территории и ресурсы. Эти вопросы по-прежнему вызывают у Специального докладчика особую обеспокоенность, и многое еще предстоит сделать для защиты прав коренных народов на их земли, территории и ресурсы, а также для того, чтобы консультации проводились и согласие получалось надлежащим образом, включая содействие участию коренных народов в разработке согласованных процессов для "консультаций по вопросам консультаций".

Преодоление внешнего давления

92. Необходимо добиться более глубокого понимания воздействия внешних факторов, таких как посягательства на земли, проекты экономического развития, изменение климата и криминализация коренного населения, на системы правления коренных народов.

IV. Заключительные замечания

93. Системы правления коренных народов функционировали на протяжении столетий, представляя коренные народы и принимая решения от их имени с учетом особенностей их культур, ценностей и традиций. Они по-прежнему играют важнейшую роль в жизни миллионов представителей коренных народов во всем мире и являются важнейшими факторами обеспечения прав коренных народов, в частности права на самоопределение и на самобытный путь развития.

94. Системы правления коренных народов часто оказывались эффективнее внешних субъектов в области предоставления услуг и обеспечения благополучия и прав коренных народов. Кроме того, они способствуют уменьшению количества конфликтов, адаптации к изменениям климата, сохранению и охране природы, оказанию приемлемых в культурном отношении социальных услуг, экономическому прогрессу и многим другим позитивным процессам.

95. В свете Повестки дня на период до 2030 года вовлечение коренных народов в процесс достижения целей в области устойчивого развития через их собственные институты и представителей является залогом успеха ини-

циатив в области развития и гарантирует учет интересов коренных народов. Доклады по итогам посещения стран и предыдущие рекомендации Специального докладчика могут служить полезным руководством для осуществления Повестки дня на период до 2030 года в интересах коренных народов на национальном уровне в соответствии с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и с другими документами по правам человека.

96. В настоящем докладе Специальный докладчик стремилась дать первоначальный обзор по теме коренных народов и самоуправления, которую она собирается обсудить в рамках консультаций с коренными народами и с государствами, с тем чтобы задокументировать различные системы управления коренных народов и сформулировать основные рекомендации. Государствам и коренным народам предлагается активно участвовать в обсуждении, в том числе путем представления информации о передовых методах и решениях для преодоления оставшихся трудностей, связанных с осуществлением права коренных народов на самоуправление.
