



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
17 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия
Пункт 69 а) первоначального перечня*
Права коренных народов

Права коренных народов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов, представляемый в соответствии с резолюцией [33/12](#) Совета по правам человека.

* [A/74/50](#).



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 33/12 Совета по правам человека. В первой части настоящего доклада Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов описывает свою деятельность за прошедший год и высказывает замечания в отношении своей работы в области прав женщин и детей из числа коренных народов. Во второй части она рассматривает право коренных народов на автономию или самоуправление в осуществление своего права на самоопределение, с упором на выявление позитивных элементов в существующих механизмах, а также ограничений и проблем, и представляет рекомендации в отношении путей продвижения вперед в деле надлежащего осуществления этого права.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Деятельность мандатария в 2018 и 2019 годах	3
III. Женщины и дети из числа коренных народов	4
IV. Осуществление права коренных народов на самоопределение на основе автономии и самоуправления	5
A. Позитивный и преобразовательный характер права коренных народов на самоопределение	6
B. Необходимость межкультурного взаимопонимания для реализации права на автономию или самоуправление	7
C. Сквозные элементы для осуществления автономии или самоуправления	8
D. Автономия или самоуправление коренных народов: разнообразие сценариев и механизмов	10
V. Заключительные замечания и рекомендации	24

I. Введение

1. Настоящий доклад является последним докладом, представляемым Генеральной Ассамблее нынешним Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов Викторией Таули-Корпус. В первой части настоящего доклада Специальный докладчик кратко описывает свою деятельность с момента представления своего предыдущего доклада (A/73/176) и свою работу по вопросу о правах женщин и детей из числа коренных народов. Во второй части она рассматривает некоторые аспекты права коренных народов на автономию или самоуправление в осуществление своего права на самоопределение, с упором на выявление позитивных элементов в существующих механизмах, а также ограничений и проблем, и представляет рекомендации в отношении путей продвижения вперед в деле надлежащего осуществления этого права.

II. Деятельность мандатария в 2018 и 2019 годах

2. В 2018 и 2019 годах после представления своего последнего доклада Генеральной Ассамблее Специальный докладчик продолжила работу по выполнению основных предусмотренных ее мандатом задач, а именно: продолжала готовить тематические исследования, проводить страновые оценки, реагировать на конкретные случаи предполагаемых нарушений прав человека и поощрять передовую практику.

3. В период с 19 по 29 ноября 2018 года она совершила официальный визит в Эквадор в целях проведения оценки обязательств относительно защиты прав коренных народов, которые были внесены в Конституцию Эквадора 2008 года, закрепившую за Эквадором статус многонациональной страны. Специальный докладчик пришла к выводу о том, что Конституция обеспечивает хорошую основу для построения более всеохватной и межкультурной страны. Приветствуя шаги, предпринимаемые правительством посредством диалога с коренными народами в области двуязычного межкультурного образования, она, тем не менее, подчеркнула, что многое еще предстоит сделать в плане признания основных прав человека коренных наций, народов и общин страны, в частности в том, что касается их прав на самоопределение, земли, территории и ресурсы. Она также подчеркнула свою обеспокоенность в отношении воздействия приоритизации добывающей деятельности на права коренных народов, в том числе коренных народов, которые проживают в изоляции и с которыми недавно был установлен контакт, и в отношении отсутствия надлежащего прогресса в согласовании обычной системы правосудия и системы правосудия коренных народов¹.

4. В период с 8 по 16 апреля 2019 года Специальный докладчик посетила Тимор-Лешти, где провела оценку ряда вопросов, затрагивающих коренные народы, включая системы обычного права, общинные земли, образование и меры, связанные с охраной природы и адаптацией к изменению климата и смягчению его последствий. Высоко оценив внимание, уделяемое правительством системам обычного права, языкам и образованию коренных народов, она, тем не менее, выразила свою обеспокоенность по поводу воздействия деятельности государственных добывающих компаний, принудительного перемещения населения, отсутствия надлежащей нормативно-правовой базы в отношении

¹ A/HRC/42/37/Add.1.

традиционных земель коренных народов и высоких показателей хронического недоедания в стране².

5. В сентябре 2019 года Специальный докладчик представит Совету по правам человека тематический доклад по вопросу о системах правосудия коренных народов (A/HRC/42/37)³.

6. В период с 30 июня 2018 года по 1 июля 2019 года Специальный докладчик направила 117 сообщений в адрес более чем 30 различных стран и других субъектов, таких как частные корпорации и межправительственные организации⁴. Она также выпустила несколько пресс-релизов в отношении случаев, требующих неотложной помощи или вызывающих особую озабоченность⁵. Она продолжила свое сотрудничество с Постоянным форумом Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов и Экспертным механизмом по правам коренных народов, в частности по вопросу о праве коренных народов на автономию или самоуправление.

7. Специальный докладчик совершила целый ряд научно-образовательных поездок, в том числе в Австралию, Камбоджу, Колумбию и Мексику, а также по просьбе нескольких государств-членов оказывала техническую консультационную помощь. Она продолжала осуществлять последующие меры по итогам международных конференций и совещаний, имеющих отношение к правам коренных народов, таких как Конференция сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию. Она также продолжала взаимодействовать с учреждениями Организации Объединенных Наций в целях поощрения прав коренных народов в рамках работы этих учреждений. В январе 2019 года Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры она была приглашена выступить в качестве основного докладчика на церемонии провозглашения 2019 года Международным годом языков коренных народов.

III. Женщины и дети из числа коренных народов

8. Мандат Специального докладчика требует, чтобы она уделяла особое внимание правам человека и основным свободам женщин и детей из числа коренных народов и в ходе выполнения своего мандата учитывала гендерную проблематику⁶.

9. Нынешний Специальный докладчик и ее предшественники уделяли особое внимание положению в области прав человека женщин из числа коренных народов, в том числе путем включения специальных разделов в свои доклады о посещениях стран и уделения повышенного внимания ситуациям, вызывающим особую тревогу⁷.

² Заявление по итогам миссии имеется по адресу:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22759&LangID=E>.

³ A/HRC/42/37. См. также A/HRC/42/37/Add.2.

⁴ Более подробно о всех направленных сообщениях и полученной информации в рамках мандата см. <https://spcommreports.ohchr.org/>.

⁵ См. www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=SR_Indigenous_People.

⁶ Резолюция 33/12 Совета по правам человека, п. 1 h).

⁷ См., например, доклад предыдущего мандатария, в котором он рассматривает проблему убитых и пропавших без вести женщин из числа коренных народов в Канаде (A/HRC/27/52/Add.2).

10. Специальный докладчик посвятила тематический доклад вопросу о женщинах и девочек из числа коренных народов, который она представила Совету по правам человека в 2015 году⁸. Как это отражено в ее докладах, особое внимание положению в области прав человека женщин из числа коренных народов она также продолжала уделять во время всех своих страновых поездок, проводя с ними отдельные встречи с целью обсудить их конкретные проблемы и дать рекомендации. Что касается прав детей, то она занималась проблемами в области образования, здравоохранения, ухода за детьми вне дома и правосудия по делам несовершеннолетних. Она посещала школы и места содержания под стражей для женщин и для несовершеннолетних.

11. Специальный докладчик участвовала в совещаниях, центральное место на которых занимали вопросы, касающиеся прав женщин из числа коренных народов, включая доступ к правосудию, насилие в отношении женщин и убийство женщин, а так же цели в области устойчивого развития, и выступала в качестве приглашенного эксперта на шестьдесят первой сессии Комиссии по положению женщин⁹ 10. Она принимала участие в дискуссиях по вопросу о пропавших без вести и убитых женщинах из числа коренных народов в Канаде и следила за ходом национального расследования. Она участвует в мероприятиях, связанных с празднованием 25-й годовщины четвертой Всемирной конференции по положению женщин: действия в интересах равенства, развития и мира, кульминацией которых станет запланированное на 2020 год совещание на высоком уровне на тему обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин и девочек.

IV. Осуществление права коренных народов на самоопределение на основе автономии и самоуправления

12. В своем предыдущем докладе Генеральной Ассамблее Специальный докладчик представила обзорную информацию по вопросу о праве коренных народов на самоопределение и самоуправление, в котором она изложила его внутренние и внешние аспекты. Она рассмотрела соответствующие международные нормы в области прав человека и уделила основное внимание важности его осуществления для достижения целей в области устойчивого развития и других международных целей. Она также подчеркнула необходимость дальнейшего взаимодействия по этой теме путем изучения передовых методов и решений для преодоления препятствий, связанных с осуществлением прав коренных народов на самоопределение и автономию или самоуправление¹¹.

⁸ A/HRC/30/41 (2015).

⁹ В частности, семинар экспертов, посвященный опыту в судебном разбирательстве дел о насилии в отношении женщин и доступе женщин к правосудию в Центральной Америке, организованный в 2016 году канадским отделением организации «Адвокаты без границ» и базирующейся в Гватемале неправительственной организацией «Женщины преобразуют мир», и симпозиум на тему "Планирование в интересах преобразований: в целях проведения национального расследования и разработки эффективного национального плана действий", организованный в 2016 году канадским Феминистским альянсом за международные действия и канадской Ассоциацией женщин коренных народов.

¹⁰ В частности, совещание, организованное Детским фондом Организации Объединенных Наций в 2017 году в Маниле.

¹¹ См. также записку Секретариата, препровождающую доклад международного совещания группы экспертов на тему «Устойчивое развитие на территориях коренных народов» (E/C.19/2018/7, п. 27).

13. В настоящем докладе Специальный докладчик указывает на существующие правовые и другие механизмы и процессы, отражающие признание и реализацию права коренных народов на автономию и самоуправление или способствующие этому, с тем чтобы определить позитивные элементы, а также ограничения и проблемы, связанные с такой практикой, и выносит рекомендации в отношении путей для продвижения вперед в деле надлежащего осуществления права коренных народов на построение более всеохватных и справедливых обществ.

14. Данный доклад основан на независимых исследованиях, материалах, представленных государствами-членами в ответ на направленную им в 2018 году просьбу представить информацию о системах самоуправления коренных народов, и соответствующих докладах мандатария и правозащитных органов Организации Объединенных Наций. В целях получения дополнительных мнений Специальный докладчик выступила одним из организаторов совещания для обсуждения осуществленных на практике механизмов автономии и систем самоуправления, которые коренные народы развивают в различных условиях. Принимающей стороной этого совещания стал Национальный институт коренных народов правительства Мексики¹².

А. Позитивный и преобразовательный характер права коренных народов на самоопределение

15. Специальный докладчик хотела бы вновь подчеркнуть, что право коренных народов на самоопределение является, по сути, одним из прав человека. Его реализация необходима для того, чтобы коренные народы могли пользоваться всеми принадлежащими им коллективными и индивидуальными правами человека. Данное право имеет внутренний и внешний аспект, выраженный через посредство осуществления контроля над своей жизнью и через посредство участия в принятии всех решений, которые могут их затрагивать, в соответствии с их собственными культурными традициями и властными структурами управления¹³.

16. Право коренных народов на самоопределение может быть реализовано посредством автономии или самоуправления, как это отражено в статье 4 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Признание и осуществление этого права влечет за собой обязательства для государств, в том числе надлежащее включение данного права в национальное

¹² Международный семинар по вопросу о праве на автономию и самоуправление как проявлении права коренных народов на самоопределение был организован министерством иностранных дел Мексики 11–13 марта 2019 года в Мехико. Он был организован Специальным докладчиком, Межамериканской комиссией по правам человека, Постоянным форумом Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов, Экспертным механизмом по правам коренных народов, Международной рабочей группой по делам коренного населения (МРГКН) и Фондом "Тибтебба" в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ).

¹³ S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, 2nd ed. (New York, Oxford University Press, 2004); S. James Anaya, "The right of indigenous peoples to self-determination in the post-Declaration era", in *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Claire Charters and Rodolfo Stavenhagen, eds. (Copenhagen, IWGIA, 2009); и [A/HRC/9/9](#). Дополнительную информацию см. [A/73/176](#) и [A/HRC/15/35](#).

законодательство, а также принятие на себя ответственности самими коренными народами¹⁴.

17. Признание права коренных народов на самоопределение оказало позитивное и преобразующее воздействие на международное право. Кроме того, признание данного права может иметь преобразующий эффект при его осуществлении на национальном уровне. Специальный докладчик подчеркивает, что надлежащее осуществление данного права предполагает внесение изменений в общее управление государств, что будет иметь конструктивные последствия для соблюдения прав человека, устранения дискриминации и неравенства, построения более демократических и всеохватных обществ и повышения легитимности самого государства¹⁵.

В. Необходимость межкультурного взаимопонимания для реализации права на автономию или самоуправление

18. Несмотря на прогресс в деле утверждения прав коренных народов на самоопределение и автономию или самоуправление в юридическом и научном дискурсе, Специальный докладчик считает, что толкованию этих прав самими коренными народами и их собственным инициативам по их реализации уделялось недостаточное внимание. По ее мнению, отправной точкой для разработки и принятия правовых, политических и административных мер, необходимых для осуществления, должно быть собственное толкование коренных народов.

19. Право на автономию или самоуправление точно так же, как права на землю и ресурсы, является не только юридическим понятием для коренных народов, но и вопросом, связанным с основными аспектами их существования в качестве дифференцированных обществ¹⁶. Право на самоопределение понимается как право контролировать свое прошлое, настоящее и будущее: контроль над прошлым, понимаемый как составление своего собственного видения своей истории; контроль за настоящим, подразумевающий способность поддерживать те элементы, которые характеризуют их как отдельные общества; и контроль за будущим, означающий надежное знание того, что они смогут выживать в качестве отдельных народов на своих собственных условиях.

20. В большинстве случаев варианты осуществления этих прав определены государствами в одностороннем порядке. Предложения коренных народов необходимо адаптировать к существующим юридическим, политическим и административным рамкам. Установление государственных рамок при осуществлении механизмов автономии или самоуправления часто приводило к тому, что можно было бы назвать «фрагментированными автономиями». Существует необходимость в комплексном подходе, который включал бы концепции коренных народов в отношении территории, контроля, власти и отношений. Процессы государственного строительства, которые должны быть предприняты, могут успешно

¹⁴ Catherine J. Iorns Magallanes, “International Law Association interim report on a commentary on the Declaration of the Rights of Indigenous Peoples”, Victoria University of Wellington Legal Research Paper, No. 50/2012 (2012).

¹⁵ Anaya, “The right of indigenous peoples to self-determination”; Mattias Åhrén, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* (Oxford, Oxford University Press, 2016); Sheryl Lightfoot, *Global Indigenous Politics: A Subtle Revolution* (Abingdon, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Routledge, 2016); Magallanes, “International Law Association interim report”.

¹⁶ E/C.19/2018/7 п. 28.

развиваться только на основе взаимопонимания и согласия между государствами и коренными народами¹⁷.

21. Специальный докладчик последовательно обращала внимание на необходимость межкультурного диалога для выработки общих толкований содержания и сферы охвата прав коренных народов и путей их реализации. Для того чтобы такой диалог был плодотворным, необходимо укреплять взаимное доверие. Существует необходимость в изменении подхода государств к претензиям коренных народов. Эти претензии следует рассматривать как вопросы правосудия и прав человека, которые, в случае их решения надлежащим образом, принесут пользу стране в целом. Осуществление прав коренных народов не следует рассматривать как издержки. Подобная позиция создает ненужную напряженность в отношениях между коренными народами и государством и доминирующими в стране группами населения, поскольку способствует распространению мнения, что коренные народы требуют необоснованных привилегий. Кроме того, это не способствует установлению необходимых партнерских отношений, на которые делается упор в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Именно сама Декларация, которая представляет собой консенсусные рамки, принятые Генеральной Ассамблеей, обеспечивает наилучшую основу для начала или продолжения межкультурного диалога о способах осуществления прав коренных народов в условиях взаимного сотрудничества.

С. Сквозные элементы автономии или самоуправления

1. Контроль над землями, территориями и природными ресурсами

22. Специальный докладчик рассматривает возможность коренных народов пользоваться своими правами на свои земли, территории и природные ресурсы как наиболее важное условие, позволяющий им осуществлять свою автономию или самоуправление. По сути, для многих коренных народов главной целью автономии или самоуправления является сохранение их связи со своими землями, территориями и ресурсами, что определяет их культуру и самобытность в качестве отдельных народов. Приоритет этих прав неоднократно подтверждался Организацией Объединенных Наций, региональными органами по правам человека, экспертами в области права и самими коренными народами и всегда оставался центральным элементом практики государств на основе принятия законодательства и других мер по осуществлению этих прав. Такое признание является также одним из важнейших аспектов средств правовой защиты и примирения¹⁸.

¹⁷ Asier Martínez de Bringas, “Autonomías indígenas en América Latina: una mirada comparada a partir de las dificultades para la construcción de un derecho intercultural”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals-Journal of Self-Government*, vol. 28 (December 2018); Pedro García Hierro and Alexandre Surrallés, *Antropología de un Derecho: Libre Determinación de los Pueblos Indígenas como Derecho Humano* (Copenhagen, IWGIA, 2009).

¹⁸ A/72/186; Magallanes, “International Law Association interim report”, p. 10; *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations* (United Nations publication, Sales No. E.86.XIV.3); Межамериканский суд по правам человека, дело “Община майгна (сумо) Авас Тунгни против Никарагуа”, Series C, No. 79, 31 August 2001; *Case of the Moiwana Community v. Suriname*, Series C, No. 124, 15 June 2005; *Case of the Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Series C, No. 125, 17 June 2005; *Case of the Sawhoyamta Indigenous Community v. Paraguay*, Series C, No. 146, 29 March 2006; *Case of the Hakmók Kasék Indigenous Community v. Paraguay*, Series C, No. 214, 24 August 2010; A/HRC/9/9; A/HRC/27/52.

23. Таким образом, результативная гарантия права коренных народов на автономию или самоуправление не может быть обеспечена без надлежащего осуществления их прав на земли и территории, которыми они традиционно владели, которые они традиционно занимали или иным образом использовали или приобрели. Меры, которые приводят к территориальной раздробленности и ограничению юрисдикции, препятствуют осуществлению автономии или самоуправления.

24. Специальный докладчик и ее предшественники анализировали осуществление территориальных прав коренных народов в ходе всех своих страновых поездок и посредством многочисленных сообщений. Признавая достигнутый в некоторых странах прогресс в области юридического признания этих прав и связанного с этим регулирования, они, однако, отметили, что существующие усилия по-прежнему сопряжены с серьезными ограничениями. Даже в тех странах, где права коренных народов на земли и ресурсы были признаны, необходимые меры для их реализации не были разработаны или не выполняются. Несогласованность общей национальной правовой базы, недостаточное признание субъекта этих прав, ограниченная юрисдикция и отсутствие надлежащих систем вынесения судебных решений – это лишь некоторые из выявленных проблем.

25. Центральным вопросом в этой является вопрос о природных ресурсах, найденных на их территориях. Большинство нарушений коллективных и индивидуальных прав человека коренных народов, включая их права на жизнь и безопасность, связаны с доступом к природным ресурсам на их территориях и их эксплуатацией¹⁹. Крайне важно, чтобы государства и коренные народы достигли общего понимания и взаимных договоренностей по этому вопросу, в том числе при полном уважении прав человека коренных народов.

2. Органы и учреждения коренных народов

26. Право коренных народов на автономию или самоуправление в их внутреннем и внешнем аспектах осуществляется через их собственные органы и институты, которые могут быть как традиционными, так и созданными в последнее время. Взаимоотношения таких институтов с государством в целом должны устанавливаться в рамках межкультурных механизмов, которые должны разрабатываться государствами и коренными народами в целях осуществления права коренных народов на самоопределение.

27. Передовая практика в плане признания органов власти и институтов коренных народов, в том числе системы правосудия коренных народов, может быть найдена в целом ряде стран²⁰. Тем не менее, в большинстве стран органы власти коренных народов в своих полномочиях по принятию решений подчиняются государственным органам и руководствуются процессами принятия решений. Во многих странах признание институтов управления коренных народов по-прежнему зависит от неадекватности процедур государственной регистрации и признания, которые чрезмерно ограничивают процесс принятия политических, социальных и культурных решений коренными народами. Вмешательство правительства в порядок назначения традиционных лидеров серьезно подрывает самоуправление коренных народов²¹.

28. Кроме того, в силу нынешних или исторических обстоятельств институты и структуры самоуправления коренных народов ослаблены, и им может потребоваться поддержка для того, чтобы они могли функционировать и выполнять свои

¹⁹ A/HRC/39/17 пп. 27–39; A/HRC/24/41; A/HRC/21/47; A/HRC/18/35.

²⁰ A/HRC/42/37.

²¹ A/HRC/15/35, пп. 49–50.

обязанности. Специальный докладчик неоднократно настоятельно призвала государства в приоритетном порядке поддержать укрепление органов власти и институтов коренных народов.

3. Порядок и средства финансирования автономных функций коренных народов и обеспечение их права на свое собственное развитие

29. Как указывается в статьях 4 и 34 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов коренные народы имеют право на порядок и средства для финансирования своих автономных функций. То, как это право должно осуществляться, зависит от многих факторов, учитывая, что в некоторых случаях коренные народы сами имеют или могут иметь ресурсы для полного или частичного обеспечения своих автономных функций, тогда как в других случаях лишение права собственности ставит их в зависимость от внешней поддержки до тех пор, пока они не смогут вновь обрести контроль над своей жизнью. В этой связи могут потребоваться специальные меры.

30. В ряде стран существуют финансовые договоренности с официально оформленными автономиями коренных народов, однако в большинстве случаев именно государство принимает решения в отношении приоритетов использования государственного финансирования на территориях коренных народов. Кроме того, иногда трансферты осуществляются через местные государственные органы власти, которые контролируют и обуславливают их использование и берут на себя управление этими ресурсами, забирая их значительную часть для своих целей. Еще одной проблемой являются неадекватные в культурном отношении и крайне бюрократические административные процедуры получения доступа к этим средствам и их использования²².

31. В то же время, как утверждается, государство использует предоставление необходимых специальных мер и основных услуг в качестве механизма контроля и ассимиляции, не укрепляя, а наоборот ослабляя возможности коренных народов пользоваться своей автономией или самоуправлением. Необходимо, чтобы цель расширения прав и возможностей коренных народов, с тем чтобы в перспективе они могли взять под контроль свои собственные дела во всех сферах жизни, стала неотъемлемой частью этих мер и услуг²³.

32. В этой связи Специальный докладчик вновь заявляет, что способность коренных народов определять и контролировать свои собственные пути развития является одним из ключевых элементов функционирования автономных обществ. Следует уважать и поддерживать приоритеты, модели и предложения самих коренных народов, принимая при этом во внимание, что в большинстве случаев реализация права на автономию или самоуправление зависит от способности коренных народов контролировать и использовать свои земли, территории и природные ресурсы.

D. Автономия или самоуправление коренных народов: разнообразие сценариев и механизмов

33. В мире коренные народы чрезвычайно разнообразны. У них разные истории колонизации и отношения с окружающими обществами, различные мировоззрения и социальные, политические, экономические и культурные структуры. Они занимают различные экосистемы и поэтому разработали различные

²² A/HRC/27/52/Add.2, пп. 42–45; A/HRC/21/47/Add.1, п. 70; A/HRC/15/37/Add.3, п. 83.

²³ A/HRC/12/34/Add.2, пп. 25 и 61; A/HRC/15/37/Add.4, пп. 32–49 и 66–70; A/HRC/36/46/Add.2; CAN 2/2012; CAN 2/2016.

системы жизнеобеспечения, наилучшим образом адаптированные к их землям и территориям. Кроме того, они живут в различных правовых и политических условиях, в государствах, прошедших через процессы государственного строительства, в результате чего явились структуры, в целом дискриминационные по отношению к определенным слоям общества и менее терпимые к разнообразию. Эти различия динамичны и постоянно изменяются, адаптируясь к широким историческим и социальным процессам.

34. В этих чрезвычайно разнообразных условиях коренные народы осуществляют или пытаются осуществлять свое право на автономию или самоуправление, претворяя теорию в реальность. Специальный докладчик сознает, что в большинстве случаев существующие оформленные официально механизмы являются текущими процессами и лишь частично отвечают всему спектру права на самоопределение. Тем не менее представляется целесообразным изучить и оценить существующие реалии, с тем чтобы сформулировать выводы и рекомендации, которые могли бы быть приняты во внимание как государствами, так и коренными народами для осуществления права на автономию или самоуправление и выполнения соответствующих государственных обязанностей.

35. В настоящем разделе будет представлен обзор некоторых существующих видов практики, включая юридические и другие меры, которые обеспечивают прогресс в осуществлении права коренных народов на автономию или самоуправление или могут этому способствовать. Настоящий обзор не является исчерпывающим и не ставит перед собой цель классифицировать или поместить существующие реалии в рамки устоявшихся моделей. Цель приводимого ниже описания этих общих категорий заключается в том, чтобы отразить некоторые из текущих процессов.

1. Фактическое осуществление автономии и самоуправления

36. В некоторых районах мира коренные народы свободно осуществляют свое право на автономию или самоуправление, независимо от признания со стороны государства. Например, изолированные коренные народы бассейна реки Амазонки и Гран-Чако решили избегать контактов с внешним миром. Это решение является выражением их самоопределения. В ряде стран, таких как Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Колумбия и Эквадор, приняты законы или государственная политика, направленные на соблюдение этого принципа и принятие мер защиты, в частности в отношении защиты их традиционных территорий от вторжения²⁴.

37. Многие коренные народы живут в отдаленных районах, где присутствие государства ощущается слабо или совсем не ощущается, и имеют ограниченное взаимодействие с внешними обществами и населенными пунктами. В этой ситуации они продолжают контролировать свои земли и ресурсы и осуществляют свои собственные административные функции, даже если государство не признает их прав или даже самого их существования. Это фактическое осуществление может оказаться под угрозой, когда по экономическим, стратегическим или иным причинам их районы окажутся ценными для государства или других заинтересованных сторон.

²⁴ A/HRC/39/17/Add.1; OHCHR, “Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la región oriental de Paraguay”, Geneva, May 2012; Inter-American Commission on Human Rights, *Indigenous Peoples in Voluntary Isolation and Initial Contact in the Americas* (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 47/13, 2013).

38. Отсутствие у государства возможностей, по финансовым и другим причинам, позволяет коренным народам продолжать осуществлять все или часть своих функций самоуправления. Например, в некоторых странах лишь в ограниченных районах национальной территории действует обычная судебная система, а коренные общины сохраняют свои системы обычного права, что дает хорошие результаты в плане предупреждения насилия²⁵. На ряде территорий проживания коренных народов, в частности в таких странах, как Колумбия, Мексика или Эквадор, для обеспечения безопасности общин и защиты территорий используется служба охраны коренных народов²⁶.

39. Специальный докладчик считает, что отсутствие официального оформления прав коренных народов может поставить их в зависимость от воли государства и внешних интересов. Государства обязаны узаконить эти права путем принятия надлежащих правовых и административных мер, разработанных в сотрудничестве с коренными народами. Во многих странах коренные народы обращаются с просьбой о таком признании, хотя при определенных обстоятельствах некоторые коренные народы, нации и общины предпочитают оставаться непризнанными и отказываются от защиты, которая обеспечивается признанием, в целях сохранения независимости и контроля над своими структурами^{27 28}.

40. Ненадлежащие правовые и административные меры, принятые для официального признания прав коренных народов, в частности в отношении их земель, территорий и ресурсов, могут привести к частичному совпадению юрисдикций и оккупации территорий коренных народов третьими сторонами, подрывая их контроль и использование коренными народами. В целях поиска выхода из этой ситуации некоторые коренные народы приняли решение утвердить свою автономию, с тем чтобы восстановить контроль над своими жизнями и территориями. В Перу в 2015 году после принятия статута об автономии появилось самопровозглашенное автономное территориальное правительство народа вампис. Вампис хотят вступить в диалог с государством с целью получить признание своего правительства в рамках перуанского государства²⁹. Во многих странах коренные народы разработали инициативы в области автономии, «жизненные планы» или аналогичные предложения в целях оформления своего будущего на своих землях и территориях и они просят правительства уважать и поддерживать их осуществление.

2. Договоры, соглашения и другие конструктивные договоренности

41. Несколько стран официально признали право коренных народов на автономию или самоуправление, либо путем включения положений в конституции или обычное право, либо посредством официального договора, соглашения или конструктивной договоренности между государствами и коренными народами. Масштабы и уровни признания различаются, равно как и степень осуществления этого права.

²⁵ Как показывают данные официальной статистики в Гватемале. См. [A/HRC/39/17/Add.3](#), пункты 78-79; [A/HRC/42/37/Add.1](#) и [A/HRC/42/37/Add.2](#).

²⁶ [A/HRC/15/37/Add.3](#), пп. 24 и 62; [A/HRC/39/17/Add.2](#), п. 52; [A/73/176](#), п. 74; [A/HRC/42/37/Add.1](#).

²⁷ Например, в Австралии ([A/HRC/15/37/Add.4](#), п. 14, и [A/HRC/36/46/Add.2](#), п. 22) и Новой Зеландии ([A/HRC/18/35/Add.4](#), пп. 46–47). В Гватемале организации коренных народов совместно с государственным прокурором и при поддержке УВКПЧ выступили за внесение поправки в Конституцию в целях признания обычного права коренных народов. К сожалению, она была отклонена Конгрессом (См. JOL GTM 1/2017).

²⁸ [A/HRC/15/35](#), п. 51; см. также примеры в Мексике ([E/CN.4/2004/80/Add.2](#) пп. 54–55 и 68, и [A/HRC/39/17/Add.2](#), п. 53) и Соединенных Штатах Америки ([E/C.19/2018/7](#), п. 25).

²⁹ [A/73/176](#), п. 77; [E/C.19/2018/7](#).

42. В рамках процесса колонизации Америки, Западной Африки и Азии Британской короной и другими колониальными державами были подписаны исторические договоры, которые являются центральным элементом отношений между государством и коренными народами, в частности, в таких странах, как Канада, Новая Зеландия и Соединенные Штаты Америки. Постколониальные государства продолжили эту практику, как, например, в случае Соглашения о намерениях, подписанного между Чили и королем Рапа-Нуи в 1888 году³⁰. Как указывается в преамбуле Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и в статье 37 Декларации, договоры служат основой для более прочного партнерства между коренными народами и государствами в духе доброй воли и на основе взаимного признания и согласия и должны исполняться, уважаться и соблюдаться. В договорах заложена основа для самоопределения коренных народов. Обеспечение соблюдения договора должно сопровождаться признанием коренных народов в качестве политических субъектов, обладающих неотъемлемыми полномочиями на самоуправление³¹.

43. Процессы осуществления и урегулирования исторических договоров были подвергнуты углубленному анализу на ряде совещаний экспертов, организованных Организацией Объединенных Наций, а также в ходе работы мандатария посредством подготовки сообщений и посещения стран³². Нынешний и предыдущие мандатарии подчеркивали важность толкования и урегулирования договоров в соответствии с их первоначальным духом и намерениями и так, как они понимались коренными народами, в свете международного права в области прав человека, касающегося коренных народов, и таким образом, чтобы это укрепило их право на самоопределение³³. К числу других важных факторов относятся, в частности, необходимость устранения дисбаланса сил в переговорах об урегулировании, наличие надлежащих механизмов рассмотрения жалоб, таких как Трибунал Вайтанги в Новой Зеландии, и соответствующее включение договоров в национальную правовую систему³⁴.

44. Также ведутся переговоры о заключении и осуществлении современных договоров. В Канаде с 1975 года вступили в силу 25 новых договоров с коренными народами, 22 из которых включают соглашения о самоуправлении³⁵. В регионе инуитов два из четырех заключенных соглашений содержат положения о самоуправлении. В 1993 году было заключено и в 1999 году вступило в силу Соглашение о разделе земли в Нунавуте. В рамках урегулирования политическое соглашение, отраженное в Акте о Нунавуте, предусматривает создание правительства территории Нунавута, при котором все жители Нунавута имеют равные права. Недостаточная представленность инуитов на руководящих должностях в правительственной администрации и жалобы на то, что она не учитывает и не реализует должным образом традиционные знания инуитов, стали причиной того, среди нунавутских инуитов началось обсуждение вопроса о создании альтернативного самоуправления, по крайней мере на принадлежащих инуитам

³⁰ IWGIA, "The human rights of the Rapa Nui people on Easter Island: report of the international observers' mission to Rapa Nui 2011", Report No. 15, 2012. Информацию о текущем положении см. CHL 1/2010, CHL 4/2010, CHL 1/2011 и CHL 1/2016.

³¹ E/CN.4/2006/78/Add.3; A/HRC/27/52/Add.2, пп. 9 and 39; A/HRC/21/47/Add.1, п. 3.

³² A/HRC/EMRIP/2014/CRP.1

³³ E/CN.4/2005/88/Add.3 и E/CN.4/2005/88/Add.3/Corr.1; A/HRC/27/52/Add.2; A/HRC/18/35/Add.4.

³⁴ Информация о достижениях и проблемах в Новой Зеландии, см. A/HRC/18/35/Add.4, пп. 7–45, E/CN.19/2013/18 и CERD/C/NZL/CO/21–22, п. 12.

³⁵ E/CN.4/2005/88/Add.3, раздел G.

землях. С точки зрения освоения природных ресурсов отношения с промышленностью также являются напряженными³⁶.

45. Как подчеркивается в предыдущем докладе, между Данией и Гренландией продолжается процесс переговоров о заключении соглашения о самоопределении³⁷, который может служить примером для других стран. В Австралии также идет обсуждение договора³⁸. Что касается стран Северной Европы, то недавним примером совместных усилий государств и коренных народов по созданию правового документа, имеющего обязательную юридическую силу, стала Североевропейская конвенция о саами, предусматривающая трансграничный подход к правам народности саами в Норвегии, Финляндии и Швеции. Этот процесс начался в 1986 году. В 2001 году была создана редакционная группа экспертов в составе шести человек: трое экспертов были назначены государствами, по одному от каждого из них, и трое — парламентами саами в каждой из этих стран. В подготовленном в результате этого проекте, выпущенном в 2005 году, помимо положений, касающихся осуществления Конвенции, содержатся положения в отношении самоопределения, недискриминации, управления, языка и культуры, образования и права на землю, водные ресурсы и средства к существованию. В 2010 году была согласована модель переговоров по окончательной доработке Конвенции. Переговоры начались в 2011 году и завершились в январе 2017 года. В настоящее время это предложение находится на рассмотрении правительств этих трех стран³⁹.

46. Соглашения и другие конструктивные договоренности между государствами и коренными народами также подписывались в результате мирных процессов, как правило, после десятилетий конфликтов, вызванных отсутствием признания и уважения основных прав коренных народов. В некоторых из этих соглашений официально признаются различные аспекты права коренных народов на автономию или самоуправление.

47. В 1997 году между правительством Бангладеш и Объединенной народной партией Читтагонгского горного района было подписано Мирное соглашение о Читтагонгском горном районе. Стороны признали необходимость обеспечения реабилитации лиц, пострадавших от конфликта, укрепления систем самоуправления в регионе и справедливого урегулирования земельных споров. В рамках централизованной структуры этой страны правовая и административная система Читтагонгского горного района стоит особняком. Полуавтономную административную власть в регионе осуществляют представители центрального правительства (через окружных и районных должностных лиц), традиционных институтов лидеров, вождей и старост деревни и выборных советов на районном и региональном уровнях, состоящих в основном из представителей коренных народов, которые находятся в подчинении министерства по делам Читтагонгского горного района. Для осуществления положений о самоуправлении было принято законодательство, однако отсутствие конституционного признания Соглашения ставит его осуществление и даже сохранение в зависимость от политической воли центрального правительства. Правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций, включая Специального докладчика, неоднократно выражали обеспокоенность по поводу отсутствия надлежащего

³⁶ IWGIA, “Indigenous peoples’ rights to autonomy and self-government as a manifestation of the right to self-determination”, paper prepared for the international seminar held in Mexico City from 11 to 13 March 2019, pp. 31–33.

³⁷ A/73/176, пункт 80.

³⁸ A/HRC/36/46/Add.2, пп. 24, 25 и 107 (а).

³⁹ A/HRC/33/42/Add.3; A/HRC/18/35/Add.2; A/HRC/15/37/Add.6. Английский текст Конвенции имеется по адресу: www.sametinget.se/105173.

прогресса в осуществлении, особенно в том, что касается ключевых положений в отношении земель и ресурсов⁴⁰.

48. В 1995 году в качестве одного из 12 мирных соглашений, составляющих Соглашение о прочном и стабильном мире между правительством Гватемалы и блоком «Национальное революционное единство Гватемалы», было подписано Соглашение о самобытности и правах коренных народов. В главе Соглашения, посвященной гражданским, политическим, социальным и экономическим правам, предусмотрены меры, касающиеся признания полномочий коренных народов, необходимости создания децентрализованной административной структуры и необходимости достижения более высоких уровней участия коренных народов в принятии решений на всех уровнях, в том числе путем учреждения механизмов для консультаций. В Соглашении также содержится призыв к признанию систем правосудия коренных народов и рассматриваются некоторые вопросы, связанные с правами на землю. В 2005 году эти договоренности были преобразованы в национальное законодательство. Секретариатом Гватемалы по вопросам мира осуществление Соглашения о прочном и стабильном мире было признано слишком медленным, и учреждения Организации Объединенных Наций и региональные органы по правам человека также выразили озабоченность по этому поводу⁴¹. Как отметила Специальный докладчик, надлежащее признание автономии или самоуправления коренных народов, включая уважение к государственным институтам коренных народов, еще не достигнуто, и оно еще больше подрывается институтами, созданными на основе аграрного режима и законов о децентрализации⁴².

3. Конституционное признание автономии или самоуправления коренных народов

49. В ряде стран различные аспекты права коренных народов на самоопределение, включая осуществление автономии или самоуправления, были признаны в Конституции. Это признание варьируется от признания консультационных функций и определенных учреждений коренных народов до включения целого ряда территориальных прав и прав на самоуправление. Что касается включения подобных прав, то более совершенные рамки конституционного и правового признания существуют в Латинской Америке. Некоторые конституции стран Азии содержат положения об автономии и признают обычное право коренных народов и обычное землевладение, тогда как в некоторых конституциях стран Африки получили признание определенные аспекты самоуправления, такие как традиционные органы власти. Наконец, несколько стран приступили к осуществлению процессов государственного строительства, ставших естественным продолжением признания многонационального, многоэтнического и многокультурного характера своих обществ.

50. Конституционное признание прав коренных народов в Латинской Америке позволило официально оформить различные модели автономии и самоуправления коренных народов на территориальном, региональном и муниципальном

⁴⁰ E/C.19/2011/6; E/C.19/2014/4; Raja Devasish Roy, "Challenges for juridical pluralism and customary laws of indigenous peoples: the case of the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 21, No. 1 (Spring 2004); A/HRC/9/9/Add.1, п. 50; BGD 4/2014; CCPR/C/BGD/CO/1, п. 12.

⁴¹ Peace Secretariat of Guatemala, *Agenda Política de la Paz 2017–2026: Compromisos por Cumplir*, (Guatemala City, April 2017); A/HRC/39/17/Add.3, пп. 17–18, 35 и 102–103; Inter-American Commission on Human Rights, *Situation of Human Rights in Guatemala: Diversity, Inequality and Exclusion* (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 43/15, 31 December 2015); См. также E/CN.4/2003/90/Add.2 и CERD/C/GTM/CO/16-17, пп. 15–16.

⁴² A/HRC/39/17/Add.3, пп. 63, 73–75 и 103.

уровнях. В докладах мандатария по итогам миссий в страны региона отмечаются и упоминаются пробелы в осуществлении конституционных обязательств, в частности обязательств, вытекающих из положений, касающихся земель, территорий и природных ресурсов, тем не менее в большинстве конституций закреплены некоторые права коренных народов, наряду с признанием многоэтнического и многокультурного многообразия обществ в регионе⁴³.

51. В ряде конституций стран региона заложена правовая основа для более развитых моделей территориальной автономии, поскольку в них предусматривается осуществление автономии внутри демаркированных территорий общин коренных народов. Первой латиноамериканской страной, признавшей права на коллективную собственность на земли и политическую и административную автономию коренных народов путем создания регионов коренных народов стала Панама. С 1938 года на основе соответствующих законов признание получили пять регионов коренных народов. В этих регионах коренные народы пользуются своими правами на коллективную собственность на свои земли и высоким уровнем самоуправления, включая избрание своих собственных органов власти и контроль над своими внутренними делами. Они также имеют официальный контроль над невозобновляемыми природными ресурсами, хотя и не всегда в эффективной степени⁴⁴.

52. В Конституции Колумбии 1991 года, признается, в частности, многокультурный и многоэтнический статус страны, а также ряд прав коренных народов, включая избрание двух представителей коренных народов в сенат и осуществление самоуправления и правосудия в отношении коренных народов на их признанных территориях. В Конституции предусматривается возможность создания территориальных единиц коренных народов и получения ими государственных ресурсов для выполнения своих автономных функций. В связи с недостаточным развитием правовой базы, необходимой для создания таких единиц, признанными автономными территориями коренных народов остаются резервации. Было создано около 719 резерваций, хотя процесс оформления прав собственности на землю и расчистки земель идет медленно⁴⁵. Направление национальных средств через муниципалитеты также отрицательно сказывается на полномочиях общин коренных народов по принятию решений⁴⁶.

53. Конституция Никарагуа 1987 года включает признание этнических общин и коренных народов Атлантического побережья и их прав на собственные пути социальной организации и на свободное избрание своих органов и представителей. В том же году в результате принятия Статута об автономии для регионов Атлантического побережья Никарагуа (Закон № 28) была создана автономная административная структура для этого региона. Принятый десять лет спустя Закон № 445 (2008 год) предусматривает развитие аспектов коллективного землевладения и общинных органов власти⁴⁷. Внутри автономных регионов

⁴³ A/72/186, пункты 27–31; Fund for the Development of the Indigenous Peoples of Latin America and the Caribbean, *Derechos de los Pueblos Indígenas: Marcos Jurídicos e Institucionales en los Estados Miembros del FILAC* (La Paz, January 2019); José Aylwin, “Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: avances jurídicos y brechas de implementación”, in Jane Felipe Beltrão and others, *Derechos humanos de los grupos vulnerables* (Barcelona, Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014).

⁴⁴ A/HRC/27/52/Add.1.

⁴⁵ См. веб-сайт Национальной комиссии по территориям коренных народов: <http://cntindigena.org>.

⁴⁶ Информацию об отсутствии прогресса в осуществлении конституционных и правовых обязательств см. в документах A/HRC/15/37/Add.3, E/CN.4/2005/88/Add.2 и E/C.19/2011/3.

⁴⁷ Fund for the Development of the Indigenous Peoples of Latin America and the Caribbean, *Derechos de los Pueblos Indígenas*, pp. 42 and 59.

существуют три уровня управления: общинные органы власти, территориальные советы (состоящие из общинных органов в рамках одной территориальной единицы) и автономное региональное правительство. Автономные региональные правительства получают финансирование из регулярного национального бюджета и координируют свою деятельность с центральным правительством посредством соответствующих учреждений. Общины коренных народов в автономных регионах по-прежнему сталкиваются с отсутствием прогресса в демаркации границ и оформлении прав собственности на свои традиционные земли и территории, что препятствует обеспечению их земельной безопасности и, следовательно, осуществлению ими своих полномочий⁴⁸.

54. За пределами Латинской Америки, Конституция Российской Федерации включает признание местного самоуправления в качестве конституционного права, которое действует не только в отношении коренных народов. Разработано федеральное законодательство, конкретно касающееся осуществления этого права коренными народами⁴⁹. Что касается стран Северной Европы, то Конституция Норвегии предусматривает, что именно государство обязано создавать условия, позволяющие коренному народу саами сохранять и развивать свой язык, культуру и образ жизни. Конституция Швеции, с внесенными в 2011 году поправками, включает признание саами в качестве народа и предусматривает поощрение культурной и общественной жизни саами и их права заниматься оленеводством, в то время как в статье 121 Конституции Финляндии предусматривается, в частности, признание саами в качестве коренного народа с правом на языковое и культурное самоуправление в своем родном регионе⁵⁰.

55. В ряде азиатских стран в колониальный период некоторым коренным народам был предоставлен особый правовой статус, как это случилось в Бангладеш, Индии, Индонезии и Малайзии. Позднее этот статус нашел отражение в некоторых конституциях и законах, например, в конституционных положениях, касающихся штатов в северо-восточной Индии и штатов Сабах и Саравак в восточной Малайзии⁵¹.

56. В Федеральной конституции Малайзии конституционные полномочия разделены между федеральным правительством и правительствами и законодательными органами 13 штатов. После присоединения к Федерации штатов Сабах и Саравак, где коренные народы составляют большинство населения, в Конституцию были включены специальные положения, касающиеся «местных» или коренных народов в этих штатах (но не коренных народов полуостровной части Малайзии). В штатах Сабах и Саравак по-прежнему действуют автономные полномочия в отношении земельного законодательства, а также законы о традиционных земельных правах, принятые во время колониального периода⁵². Важной особенностью правовой системы Малайзии является правовой плюрализм, сочетающий в себе конституционное признание статутного права, общего права и обычного права.

⁴⁸ Информацию об обеспокоенности по поводу ситуации в автономных регионах см. в документах NIC 2/2018, NIC 5/2015 и NIC 1/2013.

⁴⁹ A/HRC/15/37/Add.5, п. 58.

⁵⁰ Информацию о других законодательных актах и их осуществлении см. в документах: A/HRC/33/42/Add.3 и A/HRC/18/35/Add.2; см. также E/C.19/2013/18.

⁵¹ Stefania Errico, *The Rights of Indigenous Peoples in Asia: A Human Rights-based Overview of National Legal and Policy Frameworks against the Backdrop of Country Strategies for Development and Poverty Reduction* (Geneva, International Labour Organization (ILO), 2017).

⁵² Информацию об осуществлении таких законов см. в докладе Национальной комиссии по правам человека Малайзии о национальном расследовании земельных прав коренных народов за 2013 год.

57. В шестом приложении к Конституции Индии 1950 года в нескольких штатах Северо-Восточной Индии предусматриваются права «зарегистрированных племен». Автономные окружные и региональные советы в этих штатах могут принимать законодательные акты по ряду вопросов и обладают юрисдикцией в отношении отправления правосудия и землепользования. В соответствии со статьями 371А и 371G Конституции коренным народам в штатах Нагаленд и Мизорам, соответственно, предоставляются конституционные гарантии, в том числе в отношении их обычного права и традиционных систем правосудия, их культуры и их земель и ресурсов. Акты парламента не могут применяться без согласия законодательной ассамблеи указанных штатов, если они затрагивают религиозную и социальную практику, обычное право и право собственности и передачи земли и ресурсов⁵³. В дополнение к некоторым мерам по защите земельных прав, пятое приложение предусматривает создание консультативных советов племен, состоящих из представителей коренных народов в составе законодательных ассамблей федерального уровня и уровня штатов в объявленных зарегистрированных районах⁵⁴.

58. Конституция Филиппин 1987 года с точки зрения признания прав коренных народов является одной из наиболее прогрессивных конституций в Азии. В разделе 5 статьи XII предусматривается, что государство обязано защищать права коренных культурных общин на их исконные земли в целях обеспечения их экономического, социального и культурного благосостояния в соответствии с национальной политикой и программами в области развития. В разделе 17 статьи XIV говорится, что государство обязано признавать, уважать и защищать права коренных культурных общин на сохранение и развитие их культуры, традиций и институтов, а раздел 1 и разделы 15–19 статьи X предусматривают создание автономных районов в Кордильере и Мусульманском Минданао. Законопроект о создании Кордильерского автономного региона дважды отклонялся на референдумах (в 1990 и 1998 годах), поскольку коренные народы считали, что их чаяния могут быть лучше реализованы путем надлежащего осуществления Закона о правах коренных народов 1997 года (Республиканский закон № 8371), который законодательно закрепляет широкий круг прав коренных народов, включая права на исконные территории, самоуправление и самоопределение, культурную целостность и свободное, предварительное и осознанное согласие⁵⁵.

59. В целом, федеральные или автономные механизмы, навязываемые в отношении земель и территорий коренных народов, которые не являются результатом совместных соглашений в целях обеспечения самоопределения коренных народов, не обязательно способствуют укреплению автономии или самоуправления коренных народов⁵⁶. Конституционные положения, а также законодательство, разработанные в некоторых странах Азии в отношении прав коренных народов, в частности земельное законодательство, следует пересмотреть в свете международного законодательства о правах человека в отношении прав

⁵³ Статья 371А (введена Законом 1962 года о Нагаленде с 13-й поправкой к Конституции) и статья 371G (введена Законом 1986 года с 53-й поправкой к Конституции) для штата Мизорам после заключения соглашений о прекращении длительных конфликтов в этих районах.

⁵⁴ E/C.19/2013/18; Raja Devasish Roy and John B. Henriksen, “Relevant constitutional provisions in other countries and safeguards on indigenous peoples’ rights in other laws”, addendum to the study on the theme “The constitutional reform in Nepal: indigenous peoples’ rights” (Geneva, ILO, 2010); Raja Devasish Roy, “Traditional customary laws and indigenous peoples in Asia”, Minority Rights Group International, March 2005.

⁵⁵ E/CN.4/2003/90/Add.3.

⁵⁶ A/HRC/12/34/Add.3 пп. 59–62.

коренных народов, в частности Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов⁵⁷.

60. Что касается регионального уровня, то прогресс в деле признания коренных народов и их прав наблюдается в Африке, о чем свидетельствует работа Африканской комиссии по правам человека и народов и Африканского суда по правам человека и народов. Важным руководством по вопросу об осуществлении прав коренных народов являются судебные дела в отношении народов эн-дориис и огиек⁵⁸.

61. Специальный докладчик отмечает, что в соответствии с механизмом универсального периодического обзора Совета по правам человека страны Африки приняли в этой области обязательства, что в настоящее время разрабатывается новое соответствующее законодательство и что в некоторых странах в том, что касается прав коренных народов, суды играют важную роль^{59 60 61}. Как было отмечено нынешним и предыдущими мандатариями в ходе их поездок в африканские страны, правовые и политические рамки включают положения, предусматривающие создание условий для признания некоторых функций автономии и самоуправления, хотя прогресс в решении важнейшей проблемы обеспечения прав коренных народов на их земли и территории по-прежнему движется медленными темпами⁶².

62. Несмотря на то, что термин «коренные народы» как таковой не используется, ряд национальных конституций стран Африки предусматривают признание прав и принципов, имеющих отношение к общинам коренных народов в этих странах, таких, например, как культурное и этническое разнообразие (Уганда, Центральнаяафриканская Республика и Южная Африка), право на культуру (Конго, Уганда), недискриминация (Демократическая Республика Конго, Камерун, Намибия, Объединенная Республика Танзания), меры по расширению участия коренных народов в политической жизни страны (Бурунди) и специальные меры в интересах «маргинализированных групп» (Демократическая Республика Конго, Замбия)⁶³. Конституция Камеруна предусматривает защиту

⁵⁷ [A/HRC/24/41/Add.3](#).

⁵⁸ African Commission on Human and Peoples' Rights and IWGIA, Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities (Copenhagen, 2005); *African Commission on Human and Peoples' Rights, 276/03 Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of the Endorois Welfare Council v. Kenya, decision of 2 February 2010*; African Court on Human and Peoples' Rights, African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya, Application No. 006/2012, judgment of 26 May 2017.

⁵⁹ См. доклады Ботсваны ([A/HRC/10/69](#) и [A/HRC/38/8](#)), Камеруна ([A/HRC/11/21](#)), Кении ([A/HRC/15/8](#)), Руанды ([A/HRC/17/4](#) и [A/HRC/31/8](#)), Уганды ([A/HRC/19/16](#)) и Объединенной Республики Танзания ([A/HRC/19/4](#)), подготовленные в рамках универсального периодического обзора.

⁶⁰ Например, Закон № 5-2011 о поощрении и защите прав коренного населения Конго (см. [A/HRC/18/35/Add.5](#)) и Закон об общинных землях (№ 27 от 2016 года) в Кении.

⁶¹ Albert Kwokwo Barume, *Land Rights of Indigenous Peoples in Africa*, 2nd ed., Document 128 (Copenhagen, IWGIA, 2014); African Commission on Human and Peoples' Rights and IWGIA, Report of the African Commission's Working Group of Experts; ILO and African Commission on Human and Peoples' Rights, Overview Report of the Research Project by the ILO and the African Commission on Human and Peoples' Rights on the Constitutional and Legislative Protection of the Rights of Indigenous Peoples in 24 African Countries (Geneva and Banjul, 2009).

⁶² См. доклады миссий в Южную Африку ([E/CN.4/2006/78/Add.2](#)); Кению ([A/HRC/4/32/Add.3](#)); Ботсвану ([A/HRC/15/37/Add.2](#)); Конго ([A/HRC/18/35/Add.5](#)) и Намибию ([A/HRC/24/41/Add.1](#)).

⁶³ В 2010 году Центральнаяафриканская Республика ратифицировала Конвенцию МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169).

«прав коренных народов», а Конституция Демократической Республики Конго содержит, в частности, обязательство обеспечивать поощрение и защиту уязвимых групп населения. В Конституции Эфиопии признается, в частности, право наций, национальностей и народов на самоопределение, и в пункте 5 статьи 40 этого закона предусматриваются специальные меры защиты скотоводов.

63. Ряд национальных конституций стран Африки предусматривает признание норм обычного права и традиционных органов власти. В главе 12 Конституции Южной Африки 1996 года признается, в частности, статус, функции и роль традиционных вождей в соответствии с обычным правом и предусматривается их защита. Она позволяет традиционным властям действовать в рамках правовой системы страны и предусматривает, что суды, по мере возможности, должны применять обычное право в соответствии с Конституцией и имеющим отношение к делу национальным законодательством. В разделе 235 также признается право на самоопределение общин. Кроме того, Конституция предусматривает реституцию или возмещение ущерба общинам, лишившимся имущества после 19 июня 1913 года⁶⁴. По вопросам, касающимся роли традиционных вождей и обычного права, национальное правительство консультирует Национальная палата традиционных вождей.

64. Аналогичным образом, Конституция Намибии признает, в частности, обычное право и предусматривает создание консультативного совета традиционных лидеров. В соответствии с Законом о традиционных органах власти (25 от 2000 года) признаются некоторые аспекты самоуправления признанных государством традиционных общин. В соответствии с подразделом 1 раздела 3 данного Закона традиционные органы власти осуществляют и исполняют законы обычного права и несут ответственность за защиту и поощрение культуры, языка, традиции и традиционных ценностей общины и сохранение культурных памятников, произведений искусства и традиционных церемоний. Для выполнения своих функций признанные традиционные органы власти получают государственное финансирование⁶⁵.

65. Конституция Ботсваны предусматривает создание палаты вождей с консультативной ролью при Национальной ассамблее и исполнительной власти по вопросам, касающимся племен в Ботсване. В соответствии с подразделом 3 с) раздела 14 Конституция для защиты или благополучия бушменов предусматривает ограничение свободы передвижения. Управление на общинном уровне осуществляется через признаваемую и регулируемую Законом Богоси систему собраний вождей и подопечных, систему, которая берет свое начало в обычаях народа тсвана, хотя и не обязательно подходит для других народов⁶⁶.

66. Конституция Кении 2010 года включает ряд положений, касающихся уязвимых и маргинализированных общин, которые определяются в соответствии с формулировками Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов⁶⁷. Она поощряет и защищает языки коренных народов, признает культурные и интеллектуальные права этих общин и их право на двойное гражданство, что имеет важное значение для коренных народов, живущих за пределами национальных границ, а также включает положение о позитивных мерах. Что касается автономии и самоуправления, то Конституция предусматривает передачу полномочий по принятию решений органам власти на субнациональном уровне, что будет способствовать расширению участия общин коренных

⁶⁴ Предыдущий мандатарий рекомендовал принять аналогичные меры в отношении общин, лишившихся имущества до этой даты. (E/CN.4/2006/78/Add.2, п. 87).

⁶⁵ A/HRC/24/41/Add.1, п. 51.

⁶⁶ A/HRC/15/37/Add.2, пп. 10, 11, 16, 50, 51 и 91.

⁶⁷ Barume, *Land Rights of Indigenous Peoples in Africa*, p. 127; A/72/186; E/C.19/2013/18.

народов в общем управлении. Меры по расширению участия в политической жизни государства также включены, как и глава о земле и окружающей среде, предусматривающая признание общинных земель, что является основополагающим вопросом, получившим дальнейшее развитие благодаря недавнему принятию Закона об общинных землях (№ 27 от 2016 года) и созданию Национальной земельной комиссии.

67. Специальный докладчик считает, что вышеупомянутые правовые и политические меры и обязательства, а также растущая региональная судебная практика в области прав коренных народов могут послужить для государств и коренных народов платформой для начала или продолжения обсуждения вопроса о том, как содействовать согласованию таких обязательств и мер с международным правом в области прав человека в отношении прав коренных народов. Оратор подчеркивает конструктивную роль, которую в этой связи может играть взаимодействие с ней как с мандатарием региональных правозащитных систем и организаций, а также национальных институтов в области прав человека.

4. Признание многонациональности и процессов государственного строительства

68. Как уже упоминалось выше, полное признание права коренных народов на самоопределение требует пересмотра концепции государства. В результате принятия многонационального характера государств, как и признания необходимости обновления процессов государственного строительства в целях обеспечения надлежащего участия коренных народов появилось новое поколение конституций и последующих законов.

69. Конституция Эквадора 2008 года провозглашает Эквадор многонациональным и межкультурным государством. В ней, в частности, признаются права коренных национальностей, народов и общин на сохранение и развитие их моделей социальной организации и управления, осуществление юрисдикционных функций властями коренных народов и применение систем правосудия коренных народов. В ней также закреплены права коренных народов на их традиционные земли и территории и предусматривается, что коренные народы могут создавать автономные территориальные округа, которые будут включены в политическую и административную структуру децентрализованного государства. Однако сложный процесс создания таких округов, отсутствие государственной поддержки и подчинение модели административному делению и процедурам государства являются факторами, которые могут объяснить слабую заинтересованность коренных народов в их создании⁶⁸.

70. Конституция Многонационального Государства Боливия 2009 года предусматривает, что коренные народы имеют право на самоопределение, которое включает право на автономию, самоуправление, культуру, институты и укрепление своих собственных территориальных образований. На основании закона № 3760 от 7 ноября 2007 года в национальное законодательство была включена Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Рамочный закон о границах автономии и децентрализации (№ 031 от 19 июля 2010 года) разрешает учреждение «сельских автономных образований коренных народов и туземцев», которые могут создаваться путем преобразования в муниципалитеты или территориальные образования. Несмотря на то, что правовая база требует комплексных мер по адаптации, а административный процесс является чрезвычайно длительным и бюрократическим, некоторые коренные народы создают свои собственные самоуправляемые автономные образования в

⁶⁸ Центральной темой миссии Специального докладчика в эту страну в 2018 году было осуществление Конституции (см. [A/HRC/42/37/Add.1](#)).

рамках этой правовой системы⁶⁹. Так обстоит дело с автономией гуарани Чарагуа-Иямбае, которая получила статус автономии в сентябре 2015 года⁷⁰. В 2016 году во все автономные органы были избраны представители, которые в 2017 году приступили к исполнению своих обязанностей. Реализация этой модели через традиционные коллективные органы принятия решений оказывается трудной, поскольку это предполагает принятие на основе консенсуса структурных решений в рамках автономии, которая не соответствует традиционному территориальному разделению и включает некоренное население. Тем не менее автономное правительство Чарагуа-Иямбае разрабатывает инструменты территориального планирования и управления на основе культурных парадигм общины и применяет методы координации действий с традиционными властными структурами. Этот случай демонстрирует потенциал, а также трудности осуществления автономии или самоуправления посредством механизмов планирования и управления, которые сильно отличаются от реальности, практики и логики самих коренных народов.

71. Непал начал исторический процесс признания прав коренных народов в период перехода к многопартийной демократии с принятия Конституции 1990 года. В 2002 году был принят Закон о Национальном фонде в интересах развития коренных национальностей. Многообещающими шагами в деле признания прав коренных народов являются ратификация Конвенции МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169) и принятие временной конституции 2007 года, которая предусматривает некоторые культурные права и права на участие. Участие коренных народов после 2007 года в процессе разработки новой конституции и создания федерального государства, которое коренные народы рассматривали как возможность признания их автономии и самоуправления, встречало все большее сопротивление, и принятая в 2015 году Конституция не отражает должным образом чаяний и предложений коренных народов⁷¹.

5. Автономия в рамках структур местного управления

72. По многим причинам, в том числе в результате особенностей исторического развития, моделей обитания, уклада жизни, демографии населения, процессов колонизации и государственного строительства и правовых устоев, коренные народы в некоторых странах или районах страны осуществляют полномочия автономии или самоуправления через местные органы власти в рамках традиционной административной структуры страны. В некоторых странах Азии в качестве правовых органов на местном уровне в той или иной степени признают традиционные институты коренных народов⁷². То же самое можно сказать и о муниципалитетах коренных народов, встречающихся, например, в Гватемале, Мексике или Эквадоре^{73 74}.

⁶⁹ В общей сложности 36 автономий коренных народов приступили к процессу перехода к самоуправлению, 21 из которых преобразуются в муниципалитеты, а 15 — в территориальные образования коренных народов (IWGIA, *The Indigenous World* (Copenhagen, 2018), p. 181).

⁷⁰ После референдума 2009 года, с помощью которого его участники выступили в поддержку создания автономии.

⁷¹ [A/HRC/12/34/Add.3](#); см. также дело № NPL 5/2012 и AL 15/10/2012 в документе [A/HRC/24/41/Add.4](#), и [CERD/C/NPL/CO/17-23](#), пп. 22–23.

⁷² Errico, *The Rights of Indigenous Peoples in Asia*, p. 27.

⁷³ [A/HRC/42/37/Add.1](#)

⁷⁴ [A/HRC/39/17/Add.3](#).

73. Конституция Мексики после того, как в 2001 году в нее была внесена спорная поправка, признает право коренных народов на самоопределение, хотя и с ограничениями, которые затрудняют его осуществление на практике⁷⁵. Конституция также содержит признание автономии коренных народов, в частности в том, что касается применения их собственных правовых систем для урегулирования внутренних конфликтов и избрания их органов власти или представителей для внутреннего управления в соответствии с их нормами, процедурами и обычаями. В силу как серьезных конституционных ограничений, так и отсутствия законодательства, разрешающего осуществление права на самоопределение, коренные народы Мексики разработали различные способы осуществления автономии и самоуправления. Важной особенностью является требование муниципалитетов и общин коренных народов избирать свои органы власти через свою систему обычаев. Конституция штата Оахака предусматривает такое право, и 417 муниципалитетов (из общего числа 570 муниципалитетов) выбирают свои органы власти на основе их обычных избирательных процедур и без присутствия политических партий. После внесения данной поправки в Конституцию, несколько муниципалитетов с коренным населением обратились в национальные избирательные суды с просьбой о признании обычных избирательных систем для проведения муниципальных выборов. В настоящее время такая ситуация сложилась в отношении муниципалитетов Черан (Мичоакан), Аютла-делос-Либрес (Герреро) и Осчук (Чьяпас)⁷⁶.

6. Функциональные автономии: осуществление автономии или самоуправления в отдельных секторах

74. Как отмечалось в предыдущем докладе⁷⁷, в некоторых странах существует также признание основанной на этнической принадлежности автономии или самоуправления коренных народов, которые могут осуществляться за пределами территорий коренных народов. Эти механизмы функциональной автономии имеют важное значение в контексте миграции и урбанизации, поскольку они могут позволить коренным народам принимать решения по вопросам, затрагивающим членов коренных народов за пределами их земель и территорий. Примером подобного осуществления автономии является принятие решений в отношении законов и политики в области образования, в том числе в отношении детей коренных народов, проживающих за пределами традиционных территорий.

7. Постоянные случаи для партнерства и диалога между культурами

75. Наличие институциональных процессов и органов для межкультурного диалога и постоянного взаимодействия между коренными народами и государствами дало положительные результаты. Весьма наглядный пример представляют собой парламенты саами в странах Северной Европы⁷⁸. В Колумбии Постоянный комитет по проведению консультаций с коренными народами и организациями, осуществляющий координацию действий между государственными учреждениями и коренными народами, хотя и имеет свои недостатки, но помог сохранить диалог даже в трудных условиях⁷⁹. Совместные органы государства и коренных народов существуют во многих странах, хотя их полномочия, как правило, ограничены. Крайне важно, чтобы эти механизмы позволяли принимать действительно совместные решения и не ограничивались просто

⁷⁵ E/CN.4/2004/80/Add.2, п. 57; A/HRC/39/17/Add.2, пп. 2, 49–50 и 96.

⁷⁶ A/HRC/39/17/Add.2, п. 51.

⁷⁷ A/73/176, пп. 68 и 88.

⁷⁸ A/HRC/33/42/Add.3, пп. 20, 36–37 и 56–59; A/HRC/18/35/Add.2; A/HRC/15/37/Add.6; A/73/176, п. 82.

⁷⁹ A/HRC/15/37/Add.3, п. 46.

консультативными функциями. Государствам следует рассматривать механизмы, предлагаемые или создаваемые самими коренными народами⁸⁰.

V. Выводы и рекомендации

76. Полная реализация права коренных народов на автономию или самоуправление предполагает глубокие изменения в правовой и структурной организации государства, равнозначные так называемому «запоздалому государственному строительству». В большинстве случаев эти последствия не были в полной мере признаны и рассмотрены государствами⁸¹. Тем не менее, можно найти примеры «обнадеживающей практики», которая может послужить полезным руководством и практическим ориентиром для размышлений о полной реализации коллективных и индивидуальных прав человека коренных народов.

77. Существующая позитивная практика государств включает надлежащее конституционное и юридическое признание права коренных народов на самоопределение и связанного с этим права на автономию или самоуправление. Признание многонационального и многокультурного характера государств, в которых проживают коренные народы, конструктивное толкование и осуществление международных договоров и разработка новых договоров, соглашений или конструктивных договоренностей на основе доброй воли и взаимного доверия - все это обеспечивает прочную основу для создания необходимого партнерства между государствами и коренными народами.

78. В ряде стран были приняты правовые, административные и политические меры, касающиеся прав коренных народов на свои земли, территории и природные ресурсы. В целом ряде стран разной степенью признания пользуются также органы власти, органы самоуправления и юрисдикции коренных народов. Созданы также условия для развития диалога и, в определенной степени, совместного принятия решений.

79. Существуют различные механизмы в отношении способов и средств финансирования автономных функций коренных народов, такие как регулярные трансферты из национального бюджета или средства, согласованные в рамках процессов осуществления договоров. В некоторых странах были также приняты специальные меры по борьбе с неравенством и дискриминацией в контексте условий социально-экономического положения, в котором находятся коренные народы во многих странах.

80. Несмотря на эту позитивную практику, Специальный докладчик считает, что большинство существующих механизмов автономии или самоуправления не в полной мере отвечают международным обязательствам государств в области прав человека в отношении прав коренных народов.

81. Специальный докладчик рекомендует следующее:

а) государствам следует закрепить право коренных народов на самоопределение и связанное с ним право на автономию или самоуправление в своих национальных правовых системах, в том числе в своих национальных конституциях;

⁸⁰ A/73/176, п. 82.

⁸¹ A/HRC/9/9, п. 51.

b) государствам следует принять и осуществлять все меры, необходимые для обеспечения надлежащего признания прав коренных народов на свои земли, территории и природные ресурсы, поскольку это признание является краеугольным камнем их автономии и самоуправления и имеет важное значение для их выживания в качестве самобытных народов;

c) существующие механизмы в отношении автономии и самоуправления коренных народов в их внутренних и внешних аспектах должны быть пересмотрены и приведены в соответствие с международно признанными стандартами в области прав человека в отношении прав коренных народов, в частности с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов;

d) следует совместно создавать согласованные и официально оформленные механизмы для постоянного межкультурного диалога между государствами и коренными народами;

e) государства должны принимать меры, необходимые для обеспечения способов и средств финансирования автономных функций коренных народов. Системы доступа к государственным ресурсам и их использования должны быть приемлемыми в культурном отношении и находиться под прямым контролем коренных народов. Государствам следует воздерживаться от навязывания своих собственных приоритетов в использовании государственных средств, предназначенных для органов самоуправления коренных народов;

f) государства обязаны предоставлять социальные услуги и, при необходимости, принимать специальные меры для того, чтобы коренные народы могли пользоваться своими основными правами человека. Выполнение этого обязательства не должно использоваться в качестве механизма контроля. В этом смысле все существующие или предлагаемые меры должны быть оценены и, в случае необходимости, изменены с учетом двух основных вопросов: направлены ли они на укрепление самоопределения коренных народов или, напротив, принуждают их к использованию механизмов, которые ведут к интеграции или ассимиляции, и были ли эти меры разработаны и осуществляются ли они в духе подлинного партнерства с коренными народами;

g) необходимо изменить менталитет государств и обществ, с тем чтобы коренные народы и их культуры могли считаться ценной частью самобытности самого государства, а требования коренных народов рассматривались бы в качестве одного из основополагающих вопросов прав человека и правосудия, а не в качестве угрозы для государственных структур или благосостояния. Важную роль в этом отношении должны играть национальные системы образования и правосудия, а также средства массовой информации;

h) в заключение, важно подчеркнуть, что коренные народы сами предприняли шаги к тому, чтобы пользоваться своими правами на автономию или самоуправление и в этой связи разработали конкретные предложения. Государствам следует в приоритетном порядке оказывать поддержку этим предложениям.

82. Принимая во внимание существующую позитивную практику и многочисленные нерешенные проблемы, Специальный докладчик считает, что в том, что касается выполнения своего долга государствами и осуществления своих обязанностей коренными народами в интересах реализации права коренных народов на автономию или самоуправление, необходимо

укреплять потенциал как государств, так и коренных народов. Следует поощрять и поддерживать обмен и сотрудничество между самими коренными народами по вопросам, касающимся их опыта, успехов и проблем, а также межгосударственный диалог по этому вопросу.

83. В этой связи Специальный докладчик обращается к системе Организации Объединенных Наций, а также региональным системам в области прав человека и национальным правозащитным институтам с призывом оказать поддержку в деле укрепления потенциала и налаживания межкультурного диалога и обмена информацией между государствами и коренными народами в целях осуществления в полном объеме права коренных народов на автономию или самоуправление.
