

**Постоянный форум по вопросам коренных народов****Шестнадцатая сессия**

Нью-Йорк, 24 апреля — 5 мая 2017 года

Пункт 8 предварительной повестки дня*

**Обсуждение по теме «Десятая годовщина Декларации
Организации Объединенных Наций о правах коренных
народов: меры по осуществлению Декларации»****Десятая годовщина Декларации Организации
Объединенных Наций о правах коренных народов:
меры по осуществлению Декларации****Записка Секретариата***Резюме*

По случаю десятой годовщины принятия Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, наступающей в 2017 году, на своей пятнадцатой сессии Постоянный форум по вопросам коренных народов принял решение включить в предварительную повестку дня своей шестнадцатой сессии, посвященный обсуждению по теме «Десятая годовщина Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: меры по осуществлению Декларации». В настоящей записке, в которой содержится обзор хода выполнения осуществления Декларации, проведенный через 10 лет после ее принятия Генеральной Ассамблеей, освещаются некоторые из основных достижений за этот период и определяются задачи, которые еще предстоит решить.

* E/C.19/2017/1.



В ходе осуществления Декларации были достигнуты определенные результаты, особенно в отдельных регионах и странах, и была сформирована передовая практика, которая может служить источником вдохновения для выполнения положений Декларации в других местах. В настоящей записке отмечается, что в тех случаях, когда достигнутые результаты закреплены в законодательстве, между юридическим признанием и принятием конкретных действий зачастую сохраняется разрыв.

I. Все более широкое признание Декларации о правах коренных народов

1. 13 сентября 2007 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции 61/295 приняла Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Подготовка Декларации заняла 20 лет, она началась с деятельности Рабочей группы по коренным народам в 1980-х годах и завершившись принятием Декларации подавляющим большинством государств — членов Организации Объединенных Наций в 2007 году. Ее принятие стало важным и знаменательным событием в деле сотрудничества и укрепления солидарности между коренными народами и государствами-членами, которое заложило основу для нового партнерства в действии в Организации Объединенных Наций и во всем мире.

2. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов была принята посредством проведения заносимого в отчет о заседании голосования 143 голосами против 4 (против проголосовали Австралия, Канада, Новая Зеландия и Соединенные Штаты Америки) при 11 воздержавшихся (Азербайджан, Бангладеш, Бурунди, Бутан, Грузия, Кения, Колумбия, Нигерия, Российская Федерация, Самоа и Украина).

3. С момента принятия Декларации все четыре страны, проголосовавшие против нее, пересмотрели свою позицию: в апреле 2009 года министр по делам коренного населения Австралии заявил, что его страна поддерживает Декларацию; на церемонии открытия девятой сессии Постоянного форума по вопросам коренных народов в апреле 2010 года министр по делам маори Новой Зеландии объявил о том, что правительство его страны приняло решение поддержать Декларацию; в ноябре 2010 года Канада одобрила Декларацию, назвав ее «декларативным документом», и впоследствии на пятнадцатой сессии Постоянного форума в мае 2016 года министр по делам коренных народов и развитию северных территорий заявил о полной поддержке Канадой Декларации; в декабре 2010 года в ходе выступления на Конференции по племенным народам в Белом доме президент Соединенных Штатов Америки заявил, помимо прочего, о том, что Соединенные Штаты решили поддержать Декларацию¹. Из стран, которые воздержались при голосовании, Колумбия, Самоа и Украина также заявили о своей поддержке Декларации.

4. Сегодня Декларация является наиболее полным международным договором о правах коренных народов. Она предусматривает создание универсальной системы минимальных стандартов для обеспечения выживания, благополучия и уважения достоинства коренных народов, и в ней подробно рассматриваются существующие стандарты в области прав человека и основные свободы применительно к конкретной ситуации коренных народов.

5. На своей пятнадцатой сессии Постоянный форум по вопросам коренных народов принял решение включить обсуждение по теме «Десятая годовщина Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов:

¹ Чтобы ознакомиться с результатами недавно проведенного анализа такого пересмотра позиции, см. Sheryl Lightfoot, *Global Indigenous Politics: A Subtle Revolution* (Abingdon, United Kingdom, and New York, Routledge, 2016), chap. 4.

меры по осуществлению Декларации» в предварительную повестку дня своей шестнадцатой сессии в 2017 году. В настоящем докладе содержится обзор хода осуществления Декларации, проведенный через 10 лет после ее принятия Генеральной Ассамблеей. В нем освещаются некоторые из основных достижений и анализируются некоторые из задач, которые еще предстоит решить.

II. Признание прав коренных народов на национальном уровне

6. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов была принята без согласования определения термина «коренные народы». Вместе с тем в ней указывается, что коренные народы имеют право определять себя или свой состав в соответствии со своими обычаями и традициями (статья 33 (1)). В этой связи Организация Объединенных Наций использует общий термин «коренные народы» для обозначения коренных групп, общин и национальностей. Наличие официального универсального определения необязательно для признания и защиты прав коренных народов, а его отсутствие не должно служить препятствием для решения основных вопросов, связанных с ними². Одним из результатов принятия Декларации является усиливающаяся тенденция ко все более широкому ее признанию, о чем свидетельствует рост числа торжественных мероприятий, посвященных Международному дню коренных народов мира и проводимых 9 августа по всему миру³.

7. Вопрос об определении по-прежнему поднимается, особенно в контексте Африки и Азии. После принятия Декларации Африканская комиссия по правам человека и народов заявила, что определение термина «коренные народы» «не является необходимым или полезным, поскольку общепринятого определения этого термина не существует, и ни одно определение не может отразить характеристики коренных народов». По мнению Африканской комиссии «намного более актуальным и конструктивным решением было бы попытаться выявить основные характеристики, позволяющие идентифицировать коренные народы и общины в Африке»⁴. В Азиатском регионе распространенность и разнообразие таких групп, равно как и используемая терминология, различаются по странам. Например, к настоящему моменту коренные народы были идентифицированы как племенные народы, горные племена, зарегистрированные племена, джанаджати, орангсли, масиракат адат, адивасы, этнические меньшинства и этнические группы.

8. Признание является не строго юридическим вопросом, оно также обладает нравственными и эмоциональными аспектами. В течение года с момента принятия Декларации Австралия и Канада принесли официальные извинения своим коренным народам. Австралия принесла извинения за законы и политические стратегии, принятые приходившими к власти правительствами и при-

² См. Руководящие принципы по вопросам коренных народов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (февраль 2008 года).

³ Более подробная информация доступна по ссылке www.un.org/en/events/indigenousday/events.shtml.

⁴ Консультативное заключение Африканской комиссии по правам человека и народов по Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

чинившие ущерб коренным народам страны. Канада принесла извинения за губительные последствия использования системы школ-интернатов для детей коренных народов и их семей, а также учредила в 2008 году Комиссию по установлению истины и примирению для решения этой проблемы. Заключительный доклад Комиссии по установлению истины и примирению был обнародован в 2015 году.

A. Конституционное признание

9. Конституционные реформы могут быть важным шагом на пути к обеспечению признания, учета и поощрения прав коренных народов. За время, прошедшее с момента принятия Декларации в 2007 году, ряд стран, в частности из латиноамериканского региона, предоставил Постоянному форуму по вопросам коренных народов информацию о шагах, предпринятых ими в целях признания самобытности и прав коренных народов.

10. В Конституции Эквадора, принятой в 2008 году, провозглашается межкультурный, многонациональный и многоязыковой характер государства⁵ и признается 21 коллективное право коренных народов⁶. Эти права включают коллективное право на владение землями и автономность в вопросах управления территориальными округами коренных народов, право на участие в политической жизни посредством задействования представителей коренных народов в работе государственных органов, право на получение свободных, предварительных и осознанных консультаций по вопросам добычи ресурсов, расположенных на традиционно занимаемых ими землях, право на часть прибыли, полученной в ходе реализации проектов, связанных с добычей таких ресурсов, и право на получение компенсации за любой ущерб, нанесенный в социальной, культурной и экологической сфере. Конституция также гарантирует коренным народам право на получение образования на своем родном языке и в своей культурной среде⁷ посредством применения двуязычной многокультурной системы образования.

11. Конституция Многонационального Государства Боливия 2009 года представляет собой один из наиболее полных инструментов обеспечения признания прав коренных народов⁸, включая их право на самоопределение и самоуправление. Конституция Боливии признает правовые системы коренных народов и их коллективное право на владение и автономное управление своими землями. Коренные народы также имеют конституционное право на получение предварительных консультаций со стороны государства по вопросам любых законодательных или административных мер, которые затрагивают их интересы, в том числе касающихся эксплуатации природных ресурсов на их территориях. Помимо испанского, все 36 языков коренных народов, на которых говорит население страны, признаны официальными.

⁵ Конституция Республики Эквадор, 2008 год, статья 1.

⁶ См. [A/69/271](#), пункт 12, ссылки на статьи 56 и 57 Конституции Республики Эквадор, 2008 год.

⁷ Там же, ссылки на статьи 27 и 29.

⁸ См. Gonzalo Aguilar and others, "Análisis comparado del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en América Latina", Conflict Prevention and Peace Forum.

12. В 2014 году Коста-Рика провела реформу своей Конституции, с тем чтобы признать «многоэтнический и многонациональный» характер страны, и закрепила в ней гарантию сохранения и развития национальных языков коренных народов⁹. В 2014 году Сальвадор внес поправки в свою Конституцию, с тем чтобы признать коренные народы, и обязался принять государственную политику, направленную на сохранение и развитие самобытности коренных народов¹⁰.

13. В 2015 году в Конституцию Мексики 1917 года были внесены поправки, предусматривающие включение нескольких ссылок на права коренных народов, в том числе на их право на самоопределение посредством автономного осуществления внутреннего управления в соответствии со своими традиционными правилами, процедурами и обычаями, и на их право избирать представителей коренных народов в городской совет в муниципалитетах, в которых проживает коренное население¹¹. В Конституции закреплена обязанность властей Мексики проводить консультации с участием представителей коренных народов при подготовке национальных, государственных и местных планов развития, а также учитывать, по мере необходимости, рекомендации и предложения таких представителей. В Конституции Мексики также признается важность двуязычного многокультурного образования.

14. Реформа Конституции Никарагуа 2014 года повлекла за собой включение положений, признающих политико-административную, социальную и культурную автономию коренных народов и этнических общин атлантического побережья, а также признающих их культуры и языки, религии и обычаи. Конституция также гарантирует коренным народам полноценное использование ими своих природных ресурсов, эффективность их коллективных прав на собственность и возможность выбора собственных органов власти и избрания своих представителей¹².

15. Хотя в Конституции Кении 2010 года не говорится о коренных народах открытым текстом, в ней признаются традиционно маргинализированные группы населения, включая скотоводов и охотников-собирателей, которые идентифицируют себя как коренные народы. Она также предусматривает ряд значимых для коренных народов гражданских, политических, социально-экономических и коллективных прав¹³.

16. Другие страны публично заявили о своем намерении рассмотреть вопрос о внесении в конституцию изменений, с тем чтобы признать коренные народы. В 2016 году в Чили началась всеохватная конституционная реформа. В целях обеспечения участия коренных народов в соответствии с обязательствами государств по Конвенции Международной организации труда (МОТ) 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169)¹⁴ Ми-

⁹ Freedom House, "Freedom in the world 2015", Costa Rica country report. Ссылка на источник <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/costa-rica>.

¹⁰ A/69/271, пункт 12.

¹¹ Политическая конституция Соединенных Штатов Мексики. Ссылка на источник <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

¹² Конституция Никарагуа, статья 180.

¹³ A/69/271, пункт 12.

¹⁴ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1650, No. 28383.

нистерство социального развития разработало механизм, известный как конституционный процесс с участием коренного населения¹⁵. Австралия и Новая Зеландия также рассматривают возможность внесения в конституцию изменений, с тем чтобы признать коренные народы¹⁶.

17. Конституция Мьянмы 2008 года не содержит ссылок на коренные народы, но предоставляет некоторые права «национальным группам», некоторые из которых используют термин «коренное население» для самоопределения. Недавние события в стране, такие как проведение демократических выборов и продолжающиеся реформы и мирные переговоры, открывают возможности для достижения положительных результатов. Закон о защите прав национальных групп 2015 года расширяет права этнических групп; кроме того, он на его основе было создано Министерство по этническим делам.

В. Правовые и политические меры

18. В рамках подготовки к проведению ежегодных сессий Постоянного форума по вопросам коренных народов Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций рассылает государствам-членам, организациям системы Организации Объединенных Наций и организациям коренных народов опросные листы с просьбой предоставить информацию о ходе выполнения рекомендаций Форума и мерах, принимаемых для достижения целей Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Декларация используется для разработки конкретных национальных законов и внесения поправок в действующее законодательство¹⁷, о чем свидетельствует национальный закон № 3760 Многонационального Государства Боливия от 7 ноября 2007 года с поправками, внесенными законом № 3897 от 26 июня 2008 года, в соответствии с которым Декларация была принята в качестве национального закона. Закон о правах жертв и реституции земли, принятый в Колумбии в 2011 году, предусматривает обязательство по проведению консультаций с коренными народами, а закон № 4633 от 2011 года, принятый в рамках осуществления последующих действий, определяет меры по возмещению ущерба.

19. В 2008 году Япония признала айнов коренным народом острова Хоккайдо¹⁸. В 2009 году правительство создало Совет по поощрению политики в интересах народа айнов, возглавляемый генеральным секретарем кабинета министров совместно с представителями айнов, включая женщин.

¹⁵ См. <http://www.constituyenteindigena.cl/proceso-constituyente/>.

¹⁶ См. *Final Report of the the Joint Select Committee on Constitutional Recognition of Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples* (Canberra, Commonwealth of Australia, June 2015). Ссылка на источник [http://www.aph.gov.au/Parliamentary Business/Committees/Joint/Constitutional Recognition of Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples/Constitutional Recognition/Final Report](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Constitutional_Recognition_of_Aboriginal_and_Torres_Strait_Islander_Peoples/Constitutional_Recognition/Final_Report).

¹⁷ Marco Odello, “The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, in *Handbook of Indigenous Peoples’ Rights*, Corinne Lennox and Damien Short, eds. (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2016), chap. 5, p. 64.

¹⁸ Philippa Fogarty, “Recognition at last for Japan’s Ainu”, BBC News, 6 June 2008. Available at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7437244.stm>.

20. В 2011 году в Конго был принят акт № 5-2011 о поощрении и защите прав коренных народов. Закон направлен на борьбу с неблагоприятными условиями, в которых находятся коренные народы, и поощряет коллективные и индивидуальные права последних¹⁹. Закон отвечает положениям Декларации о правах коренных народов и разрабатывался на основе широкого участия, в том числе посредством проведения консультаций с представителями коренных народов, общественности, неправительственных организаций, организаций системы Организации Объединенных Наций и соответствующих государственных учреждений. Это первый в Африке документ подобного рода, который является важным примером передовых методов, используемых в регионе для признания и защиты прав коренных народов.

Права на землю

21. Согласно статье 26 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, коренные народы имеют право на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели, и использовать и осваивать их, а государства обеспечивают юридическое признание таких земель. Право на земли, территории и ресурсы и право на самоопределение относятся к числу наиболее важных и наиболее трудновыполнимых положений Декларации. Эта проблема является крайне серьезной в тех случаях, когда юридическое признание традиционно занимаемых земель и территорий отсутствует, а также при наличии земельных споров и интересов. Признание коллективных прав, а также прав кочевников, скотоводов и охотников-собирателей также является особо трудной задачей. Одного лишь юридического признания прав недостаточно, ему должно сопутствовать их эффективное осуществление, предусматривающее принятие соответствующих законодательных актов, осуществление органами исполнительной власти деятельности в этой связи и предоставление судебной защиты. Также крайне важно, чтобы другие законы и постановления не подрывали и не нарушали законодательные акты, принятые в целях признания прав коренных народов на земли.

22. Земли и территории коренных народов продолжают подвергаться посягательствам, особенно в ходе реализации крупномасштабных проектов в области развития и разработки природных ресурсов, предусматривающих, например, создание плантаций по производству пальмового масла, строительство плотин для гидроэлектростанций и добычу полезных ископаемых. Создание национальных парков и заповедников зачастую приводит к перемещению и вытеснению коренного населения, и в этой связи общины коренных народов, стремящиеся сохранить достойный уровень жизни, по-прежнему сталкиваются с серьезным давлением. Этот вопрос имеет особое значение для защитников прав человека коренных народов, которые продолжают отстаивать эти права зачастую ценой немалых усилий.

23. Тем не менее, несмотря на эту тенденцию, растущее число соответствующих судебных решений свидетельствует об успехах защитников интересов коренных народов в деле признания прав последних.

¹⁹ См. [A/HRC/18/35/Add.5](#), пункты 12 и 13.

24. В деле «Кал против Белиза» Верховный суд Белиза постановил, что, поскольку Белиз голосовал за принятие Декларации о правах коренных народов, он обязан уважать их имущественные права²⁰.

25. В феврале 2010 года в знаменательной рекомендации Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о народе эндоройс осуждалось его вытеснение со своих исконных земель, расположенных вокруг озера Богория в Кении, и рекомендовалась реституция²¹. Эта рекомендация имеет большое значение для прав коренных народов во всем мире. Впервые международный орган по наблюдению за осуществлением договора в области прав человека недвусмысленно признал право коренных народов на развитие²². Деятельность Африканской комиссии по правам человека и народов, и в частности ее Рабочей группы по коренным народам/общинам в Африке, имеет решающее значение для продвижения прав коренных народов в Африке. Комиссия и Африканский суд по правам человека и народов играют важную роль в укреплении судебной и квазисудебной системы защиты прав человека и народов на континенте.

26. В своем решении № 35/PUU-X/2012 Конституционный суд Индонезии, постановив, что леса, принадлежащие по обычному праву проживающим на этих территориях народам, уже не могут считаться государственными лесами, тем самым признал право коренного населения на распоряжение землями, на которых они проживают. Истцы²³ напомнили Суду о том, что существование и права коренных народов конкретно закреплены в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

27. В 2014 году в своем решении по делу о земельных правах в Читтагонгском горном районе Верховный суд Бангладеш сослался на Декларацию о правах коренных народов и привел множество цитат из нее в поддержку своего решения.

28. В 2015 году Карибский суд вынес решение по делу между Союзом вождей майя и Генеральным прокурором Белиза относительно толкования и применения пересмотренного Чагуарамасского договора. В своем решении суд постановил, что Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов актуальна для толкования Конституции Белиза²⁴.

²⁰ См. *Aurelio Cal et al. v. Attorney General of Belize, Supreme Court of Belize* (Claims No. 171 and 172 of 2007), 18 October 2007 (Mayan land rights). See also Clive Baldwin and Cynthia Morel, "Recourir à la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans des actions en justice", in *Peuples Autochtones dans le Monde : Les Enjeux de la Reconnaissance*, Irène Bellier, coordinator. (Paris, L'Harmattan, 2013), p. 269.

²¹ *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, 2009.

²² George Mukandi Wachira and Tuuli Karjala, "The struggle for protection of indigenous peoples' rights in Africa", in *Handbook of Indigenous Peoples' Rights*, chap.26, p.399. См. сноску 17 выше.

²³ Союз коренных народов архипелага (АМАН), коренные народы кенегериан кунту и касепухан сиситу.

²⁴ *The Maya Leaders Alliance et al v. the Attorney General of Belize* [2015] CCJ 15 (AJ). См. <http://www.caribbeancourtofjustice.org/wp-content/uploads/2015/10/2015-CCJ-15AJ.pdf>.

Участие в процессе принятия решений

29. Полноправное и деятельное участие коренных народов в решении вопросов, касающихся их коллективных прав, является предметом внимания на пересечении статей 3 и 18 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, в которых утверждается право коренных народов на самоопределение и свободное осуществление своего экономического, социального и культурного развития и право на участие в принятии решений по вопросам, которые затрагивают их права.

30. Многие государства признают традиционные органы самоуправления коренных народов и установили с ними официальные отношения, которые значительно различаются в разных странах, еще до принятия Декларации. Например, в 2009 году был принят закон о самоуправлении Гренландии, а это означало, что Гренландия добилась большей степени самоуправления в составе Дании. В соответствии с исполнительным распоряжением № 13647 от 26 июня 2013 года президент Соединенных Штатов Америки создал Совет Белого дома по делам коренных американцев с целью обеспечить более скоординированное и эффективное взаимодействие федерального правительства с органами самоуправления признанных на федеральном уровне племен. Признание народа айнов, о котором говорилось выше, является еще одним примером недавних достижений в этой области.

31. Коренные народы имеют право на участие в процессе принятия решений через свои традиционные органы самоуправления, а также через национальные правительства. Из общин коренных народов избираются представители, включая нынешнего Президента Многонационального Государства Боливия. В некоторых странах, в том числе в Бангладеш, Бурунди, Гватемале, Дании, Индонезии, Канаде, Мексике, Непале, на Филиппинах и в Эквадоре, представители коренных народов являются (или являлись ранее) членами парламента. В Норвегии, Финляндии и Швеции созданы парламента коренных народов для народа саами. Вместе с тем представители коренных народов участвуют в управлении в основном на местном, муниципальном и сельском уровнях. Правовые реформы, направленные на признание межкультурного характера государств, поощрение лидерства женщин и создание механизмов налаживания политического диалога между коренными народами, представителями частных инициатив, парламентами и правительствами являются необходимыми шагами, способствующими всестороннему участию коренных народов в жизни страны²⁵.

Консультации и согласие

32. Согласно статье 19 Декларации, государства должны консультироваться и сотрудничать с коренными народами с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут их затрагивать. Это положение представляет собой пример того, что иногда называют конструктивной двусмысленностью, которая может оказаться необходимой в тех случаях, когда достижение консенсуса представляется невозможным. Между государствами и коренными народами по-прежнему практически не существу-

²⁵ См. E/C.19/2014/6, пункты 13, 75 и 76.

ет согласия по вопросу о том, каким образом консультации должны осуществляться на практике и в какой степени принцип свободного, предварительного и осознанного согласия является обязательным для выполнения со стороны государства. Тем не менее в этой области были достигнуты определенные результаты.

33. В первом решении международного суда по вопросу прав коренных народов, вынесенном после принятия в 2007 году Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов («Народ сарамака против Суринама»), Межамериканский суд по правам человека отметил, что при разъяснении позиции государства в поддержку Декларации представитель Суринама сослался на статью 32 и согласился с тем, что государства должны добиваться проведения предварительных консультаций, с тем чтобы не допустить пренебрежения правами человека, и, более того, с тем, что консультации должны рассматриваться не как самоцель, а как способ обеспечения учета интересов тех, кто использовал соответствующую территорию²⁶. В 2012 году в своем знаменательном решении по делу «Коренной народ кечуа из Сараяку против Эквадора» о свободном, предварительном и осознанном согласии суд пришел к выводу о том, что обязанность государств консультироваться с коренными народами в настоящий момент является общим принципом международного права²⁷.

34. Некоторые страны Латинской Америки признают важность консультаций с коренными народами. В Перу после принятия в сентябре 2011 года акта № 29785 о правах коренных или туземных народов на предварительные консультации началось его исполнение на основе регламента, утвержденного верховным указом № 001-2012-МС. Было подготовлено методическое руководство по консультациям с коренными народами и организованы учебные программы по вопросу права на консультации для представителей коренных народов и правительственных должностных лиц. После принятия 10 февраля 2012 года акта № 222 о консультациях с коренными народами, проживающими на национально-автономной территории и в национальном парке Исиборо Секуре, в Многонациональном Государстве Боливия начались процессы предварительных консультаций по вопросам, выходящим за рамки проектов добычи полезных ископаемых, включая развитие инфраструктуры. В Чили после проведения консультаций с коренными народами в марте 2011 года 15 ноября 2013 года был принят верховной указ № 66/2013, который регламентирует процедуру консультаций с коренными народами согласно Конвенции МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169). В то же время представители Чили пояснили, что консультации не касаются права вето коренных народов. Эквадор продолжает работать над актом о консультациях с коммунами, общинами, народами и национальными группами, который будет регламентировать применение принципа свободного, предварительного и осознанного согласия. Мексиканская Национальная комиссия по развитию корен-

²⁶ Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Saramaka People v. Suriname, Judgment of November 28, 2007*, para. 131, footnote 131. See, also, Clive Baldwin et Cynthia Morel, « Recourir à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans des actions en justice » (см. сноску 20 выше).

²⁷ Rachel Sieder, “Indigenous peoples’ rights and the law in Latin America”, in *Handbook of Indigenous Peoples’ Rights*, chap. 27, p. 419. См. сноску 17 выше.

ных народов организовала консультации по приоритетным задачам развития последних, по итогам которых был разработан план национального развития на период 2013–2018 годов.

35. В 2012 году в Азии Национальная комиссия по коренным народам Филиппин разработала пересмотренные руководящие принципы осуществления права на свободное, предварительное и осознанное согласие и смежные процедуры, которые включают принцип согласия коренных народов. По итогам ряда общенациональных публичных слушаний, проведенных в августе 2013 года, Комиссия по правам человека Малайзии обнародовала доклад о правах коренного населения на землю, в котором она рекомендовала признать обычные права коренного населения на землю и призвала создать независимую национальную комиссию по делам коренных народов.

Образование

36. В статье 14 Декларации говорится, что коренные народы имеют право на свои системы образования, обеспечивающие образование на их родных языках, таким образом, чтобы это соответствовало свойственным их культуре методам, и что государства должны защищать это право. Концепция межкультурного образования применяется в адресных стратегиях и программах для коренных народов, особенно в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Национальные стратегии в области образования и учебные программы были реформированы с целью включения в них межкультурного аспекта, который охватывает как системы обучения, принятые у коренных народов, так и традиционные знания. Правительство Буркина-Фасо ввело школьное обучение для детей кочевников, создав передвижные школы. В Эквадоре возрождение традиционных знаний в соответствии с положениями Закона об организации системы межкультурного образования нацелено на развитие поликультурного общества в рамках системы межкультурного двуязычного образования. Многонациональное Государство Боливия осуществляет Закон Авелино Синьяни-Элисардо Переса, который предусматривает взаимодействие между базовой многонациональной учебной программой, учебной программой, ориентированной на регионы, и диверсифицированной учебной программой в соответствии с культурными, лингвистическими и территориальными потребностями. В Чили Национальная корпорация по развитию коренных народов открыла более 150 детских садов с поликультурной программой, составленной на основе учебных материалов по культуре коренных народов; в 2012 году Корпорация реформировала базовые учебные программы, с тем чтобы адаптировать их к образовательным потребностям учащихся из числа коренных народов. Новая Зеландия осуществляет стратегию на период 2013–2017 годов, которая направлена на расширение использования языка маори в сфере образования. В Норвегии Закон о детских садах предусматривает, что в детских садах должны учитываться социальные, этнические и культурные особенности детей, в том числе язык и культура детей саами. Бангладеш предприняла шаги по внедрению образования на родных языках для представителей пяти основных коренных народов страны²⁸.

²⁸ Mathura Bikash Tripura, “Indigenous languages: preservation and revitalization — articles 13, 14 and 16 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”

Охрана здоровья

37. Статьей 24 Декларации предусматривается, что коренные народы имеют право на наивысший достижимый уровень здоровья и на свою традиционную медицину и на сохранение своей практики врачевания. В области охраны здоровья несколько стран интегрировали культурные аспекты и традиционные знания коренных народов в политику и планы в области здравоохранения на национальном, региональном и местном уровнях. В Малайзии благодаря мобильным группам медицинской помощи, таким как сельские медицинские бригады и авиационная служба врачебной помощи, охват медицинскими услугами коренного населения в труднодоступных районах увеличился почти на 90 процентов. В национальной политике Парагвая в области охраны здоровья коренных народов 2008 года, которая позднее привела к созданию директората по вопросам здоровья коренных народов, подчеркивалась необходимость создания групп семейного ухода и использования персонала из числа коренных народов. В Эквадоре поощряются роды с учетом культурных особенностей в государственных больницах и возрождается роль повитух в национальной системе здравоохранения. В Австралии ведется работа над новой системой обеспечения социального и эмоционального благосостояния аборигенов и народов островов Торрессова пролива, в рамках которой учитывается важность культурных связей в контексте охраны здоровья коренных народов. Многонациональное Государство Боливия приняло 19 декабря 2013 года Закон о старинной традиционной боливийской медицине с целью регламентировать использование и практику традиционной старинной медицины в национальной системе здравоохранения.

Дети из числа коренных народов

38. Дети из числа коренных народов прямо упоминаются в пяти статьях Декларации, а молодежь упоминается в статьях 21 и 22. Статьей 22 предусматривается, что при осуществлении Декларации конкретное внимание уделяется правам и особым потребностям детей (а также прочих уязвимых лиц, принадлежащих к коренным народам). В Парагвае в 2009 году была создана группа поддержки детей и подростков из числа коренных народов, которая занимается улучшением положения беспризорных детей и молодежи. Австралия финансирует программы альтернативной занятости молодежи из числа коренных народов, чтобы помочь им избежать тюремного заключения и бороться с практикой вдыхания паров бензина, распространенной в труднодоступных общинах коренного населения. Министерство образования Многонационального Государства Боливия ежегодно предоставляет стипендии для учащихся с ограниченными финансовыми ресурсами. Кроме того, в высших учебных заведениях для представителей коренных народов существуют специальные квоты для студентов из числа коренных народов. В Чили дети и молодежь из числа коренных народов могут претендовать на субсидии по программе оказания им финансовой помощи. В Финляндии Министерство культуры и образования в рамках общей молодежной политики приняло долгосрочные меры в поддержку дея-

(PFII/2016/EGM), paper prepared for the International Expert Group Meeting on Indigenous Languages, United Nations Headquarters, 19–21 January 2016.

тельности молодежи народа саами, включая создание в 2010 году совета по делам молодежи.

39. Хотя изложенное в настоящей записке описание стратегий, программ и мероприятий является далеко не исчерпывающим, оно все же указывает на диапазон и разнообразие тех мер, которые были приняты на национальном уровне. Хотя отнести эти мероприятия непосредственно к осуществлению Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов трудно, можно утверждать, что Декларация действительно играет определенную роль при принятии решений на национальном уровне и их обосновании. Благодаря Декларации у коренных народов укрепилась надежда на то, что государство и система Организации Объединенных Наций будут прилагать больше усилий для поощрения их прав и предпримут конкретные меры для того, чтобы минимальные стандарты, изложенные в Декларации, были выполнены. В этом контексте мобилизация и отстаивание интересов коренных народов в целях поощрения и защиты их прав в соответствии с Декларацией составляют неотъемлемый компонент ее осуществления.

III. Достижения на международном уровне

Всемирная конференция по коренным народам

40. В сентябре 2014 года Генеральная Ассамблея провела пленарное заседание высокого уровня под названием «Всемирная конференция по коренным народам» для обмена мнениями и передовым опытом по вопросам осуществления прав коренных народов, в том числе в интересах достижения целей, поставленных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. В итоговом документе Всемирной конференции²⁹ государства подтвердили свою приверженность делу поощрения и защиты основных прав коренных народов, включая права, закрепленные в Декларации о правах коренных народов. Государства также обязались принять конкретные решения на национальном и местном уровнях для осуществления этих прав путем разработки правовых, политических и административных мер. В итоговом документе также содержится призыв к системе Организации Объединенных Наций составить общесистемный план действий по согласованию усилий, направленных на достижение целей Декларации.

41. В итоговом документе также был поднят вопрос об участии коренных народов в работе Организации Объединенных Наций в контексте статьи 41 Декларации, в которой говорится, что «должны быть определены пути и средства обеспечения участия коренных народов в решении затрагивающих их вопросов». Некоторые проблемы, с которыми сталкиваются коренные народы при участии в деятельности Организации Объединенных Наций, были изложены в докладе Генерального секретаря (A/HRC/21/24) о путях и средствах содействия участию в работе Организации Объединенных Наций признанных представителей коренных народов по затрагивающим их вопросам. В докладе было отмечено, что существуют значительные различия между организациями корен-

²⁹ Резолюция 69/2 Генеральной Ассамблеи.

ных народов и неправительственными организациями. В то время как на национальном уровне государства нередко признавали эти различия, в существующих механизмах Организации Объединенных Наций они все еще не учтены. В докладе делается вывод о том, что участие представителей коренных народов в работе Организации Объединенных Наций является позитивной практикой для Организации, позволяющей коренным народам, которые в ходе истории оказались оторванными от процесса принятия решений, работать вместе в мирном ключе и в сотрудничестве с государствами, решая свои проблемы и формулируя свои права.

42. Председатель Генеральной Ассамблеи назначил четырех советников — двоих от государств-членов и двоих от коренных народов — для оказания ему помощи в проведении консультаций в отношении возможных мер (включая процедурные и институциональные меры и разработку критериев отбора), обеспечивающих участие представителей и институтов коренных народов в заседаниях соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций в связи с затрагиваемыми их вопросами. Консультации проводились в 2016 году и продолжатся в 2017 году. Ассамблея просила также Председателя подготовить подборку мнений, высказанных в ходе консультаций, в том числе о передовых практических методах, используемых в рамках Организации Объединенных Наций для обеспечения участия коренных народов; эта подборка ляжет в основу проекта текста, подлежащего окончательной доработке и принятию Ассамблеей на ее семьдесят первой сессии³⁰.

43. В итоговом документе Всемирной конференции содержался призыв разработать общесистемный план действий с целью обеспечения согласованного подхода к достижению целей Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Этот общесистемный план действий был составлен под руководством заместителя Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам по итогам консультаций с коренными народами, государствами-членами и Межучрежденческой группой поддержки по вопросам коренных народов.

44. Центральное место в этом плане занимают следующие сферы деятельности: а) повышение уровня осведомленности о Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и о вопросах, касающихся коренных народов; б) содействие осуществлению Декларации, особенно на страновом уровне; в) оказание поддержки в реализации прав коренных народов в контексте осуществления и обзора Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года³¹; г) проведение сравнительного анализа существующих стратегий, стандартов, руководящих принципов, видов деятельности, ресурсов и возможностей в рамках Организации Объединенных Наций, с одной стороны, и многосторонней системы, с другой стороны, в целях выявления возможностей и пробелов; е) наращивание потенциала государств, коренных народов, гражданского общества и персонала Организации Объединенных Наций на всех уровнях; и ф) содействие обеспечению участия коренных народов в затрагивающих их интересы процессах.

³⁰ См. резолюцию 70/232 Генеральной Ассамблеи, пункт 19.

³¹ Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи.

45. Главная задача плана действий заключается в повышении согласованности в работе системы Организации Объединенных Наций по обеспечению прав и благополучия коренных народов, включая поддержку государств-членов, в то время как конечная цель заключается в достижении осуществления Декларации. Система Организации Объединенных Наций уже осуществляет план действий, который был представлен коренным народам и государствам-членам на открытии пятнадцатой сессии Постоянного форума по вопросам коренных народов в мае 2016 года.

46. В итоговом документе Всемирной конференции 2014 года Совету по правам человека было предложено пересмотреть мандаты своих существующих механизмов, в частности Экспертного механизма по правам коренных народов, в целях изменения и совершенствования его работы, с тем чтобы он мог эффективнее содействовать соблюдению Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, в том числе путем оказания государствам-членам более эффективной помощи в отслеживании и оценке хода осуществления Декларации и скорейшем достижении ее целей.

47. 30 сентября 2016 года Совет по правам человека принял резолюцию 33/25³², в которой он постановил изменить мандат Экспертного механизма по правам коренных народов, который обеспечивает Совет по правам человека экспертным опытом и консультациями по правам коренных народов согласно положениям Декларации, а также оказывает помощь государствам-членам по их просьбе в достижении целей Декларации путем поощрения, защиты и осуществления прав коренных народов. Пересмотренный мандат в значительной степени укрепляет роль Экспертного механизма в деле осуществления Декларации, в том числе путем проведения ежегодного исследования по ее достижению, распространения передовой практики и извлеченных уроков, а также предоставления технических консультаций и содействия диалогу по просьбе государств-членов, коренных народов и/или субъектов частного сектора.

Система Организации Объединенных Наций

48. В соответствии со статьей 41 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов органы и специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций и другие межправительственные организации способствуют полной реализации положений настоящей Декларации путем налаживания, в частности, сотрудничества с целью оказания финансовой и технической помощи. Статья 42 предусматривает, что Организация Объединенных Наций, включая Постоянный форум по вопросам коренных народов, и специализированные учреждения содействуют соблюдению и полному применению положений настоящей Декларации и принимают последующие меры по эффективному осуществлению настоящей Декларации. В 2009 году Департамент по экономическим и социальным вопросам организовал совещание международной группы экспертов по вопросу о роли Постоянного форума в связи со статьей 42 Декларации. Опираясь на результаты этого совещания, Постоянный форум в приложении к докладу о работе его восьмой сессии (E/2009/43) издал замечания общего порядка, с тем чтобы определить

³² См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят первая сессия, Дополнение № 53А* и исправление (A/71/53/Add.1 и Corr.1), глава II.

обязанности Форума, изложенные в статье 42, и пути их выполнения. Постоянный форум продолжает реализовывать свои полномочия, вытекающие из Декларации и из резолюций Экономического и Социального Совета, проводя свои мероприятия и аналитическую работу и разрабатывая рекомендации.

49. После принятия Декларации в 2007 году несколько структур Организации Объединенных Наций и межправительственных организаций реорганизовали собственную деятельность в связи с коренными народами либо путем разработки корпоративных стратегий, стратегических механизмов и политики, либо путем осуществления конкретных проектов и инициатив, которые обеспечивают уважение культурного и лингвистического разнообразия и приоритетов коренных народов в области развития³³. В феврале 2008 года Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития были утверждены Руководящие принципы по вопросам коренных народов, призванные содействовать системе Организации Объединенных Наций в деле внедрения и интеграции вопросов коренных народов в процессы и программы на страновом уровне. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), Программа сотрудничества Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах (Программа ООН-СВОД), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Всемирный банк, Межамериканский банк развития, Международная финансовая корпорация, Азиатский банк развития, Европейский союз и Европейский банк реконструкции и развития, наряду с другими организациями разработали политику взаимодействия с коренными народами, в то время как другие, такие как Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), находятся в процессе такой разработки. Кроме того, структуры Организации Объединенных Наций подготовили целый ряд руководящих принципов и руководств, которые в значительной мере опираются на Декларацию о правах коренных народов.

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

50. Постоянный форум пришел к выводу, что в целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не были в полной мере учтены особенности коренных народов и что показатели прогресса, основанные на средних величинах по странам, не отражали особое положение коренных народов. Коренные народы во многом оставались в стороне от процесса осуществления, мониторинга и оценки достижения целей.

51. В отличие от целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в целях в области устойчивого развития интересы коренных народов учтены конкретным образом: в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года коренные народы упоминаются шесть раз. Две

³³ См. справочную записку о разработке общесистемного плана действий. Имеется по адресу: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2016/egm/9_UN_Policies_IP_SWAP.pdf.

из задач в рамках целей в области устойчивого развития содержат конкретные ссылки на коренные народы, а именно обязательство удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы мелких фермеров из числа коренных народов (задача 2.3) и обеспечить равный доступ к образованию для детей из числа коренных народов (задача 4.5).

52. В рамках Повестки дня на период до 2030 года существует также твердая приверженность расширению прав и возможностей коренных народов и их вовлечению в осуществление и обзор прогресса в достижении этих целей. Государствам-членам предлагается включать материалы, предоставляемые коренными народами, в регулярные и всеобъемлющие обзоры прогресса³⁴. Коренные народы участвовали в работе первого политического форума высокого уровня по устойчивому развитию, который прошел 11–20 июля 2016 года в Нью-Йорке после принятия Повестки дня на период до 2030 года. Основная группа населения «коренные народы» приняла участие в официальных совещаниях политического форума высокого уровня и сделала несколько заявлений как в ходе общих тематических дискуссий, так и в ходе национальных добровольных обзоров.

53. Еще одной серьезной задачей, которую необходимо будет решать, остается нехватка достоверных данных о положении коренных народов на глобальном, региональном и национальном уровнях. В соответствии со статьями 18 и 19 Декларации и в интересах осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и взятого в ее рамках обязательства «никого не оставить без внимания» Постоянный форум на своей пятнадцатой сессии настоятельно рекомендовал, чтобы государства-члены и фонды, программы и специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций обеспечили сбор дезагрегированных данных на основании идентификаторов коренного населения/этнической принадлежности³⁵.

IV. Выводы

54. В ходе осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов были достигнуты значительные успехи. В некоторых странах создана конституционная и законодательная база, предусматривающая признание коренных народов, включая адресные стратегии и программы; и государствам-членам необходимо сотрудничать в деле передачи этого передового опыта, с тем чтобы применять его в других районах мира. При этом в некоторых случаях сохраняется разрыв между формальным признанием коренных народов и реализацией политики на местах.

55. Благодаря проведению Всемирной конференции по коренным народам, организованной Генеральной Ассамблеей в сентябре 2014 года, удалось привлечь дополнительное внимание к необходимости конкретных действий,

³⁴ Для получения более подробной информации о коренных народах и Повестке дня на период до 2030 года см. документ по этому вопросу, представленный Форуму на его шестнадцатой сессии по пункту 9 повестки дня.

³⁵ См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2016 год, Дополнение № 23 (E/2006/43)*, глава I.B, пункт 28.

направленных на достижение целей Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Процесс Всемирной конференции сам по себе стал передовой практикой в рамках партнерства между коренными народами и государствами-членами, которые сообща формулируют цели и приоритеты для своих будущих действий. Продолжением этой передовой практики является процесс рассмотрения Ассамблеей путей для обеспечения участия коренных народов в работе Организации Объединенных Наций. В этой связи итоговый документ Всемирной конференции в точности отражает то, что государства и коренные народы определили в качестве наиболее важных элементов, на которых необходимо сконцентрировать внимание, чтобы превратить Декларацию в реальность. Особое значение имеют принятые государствами обязательства по осуществлению национальных планов действий, стратегий и прочих мер, а также по принятию законодательных, политических или административных мер для достижения целей Декларации. Государства также взяли на себя обязательство предпринимать эти усилия в сотрудничестве с коренными народами и с учетом их мнения.

56. Еще одним примером конкретных действий служит работа Комиссии по положению женщин. В ответ на проблемы женщин из числа коренных народов, отраженные в рекомендациях Постоянного форума по вопросам коренных народов, Генеральная Ассамблея, в пункте 19 итогового документа Всемирной конференции 2014 года предложила Комиссии рассмотреть вопрос о расширении прав и возможностей женщин из числа коренных народов в качестве темы для одной из будущих сессий. На своей шестидесятой сессии в марте 2016 года Комиссия постановила рассмотреть вопрос о расширении прав и возможностей женщин из числа коренных народов в качестве одной из основных тем в ходе ее шестьдесят первой сессии в 2017 году³⁶.

57. В статьях 41 и 42 Декларации установлены четкие мандаты для системы Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений, в том числе на страновом уровне, направленные на содействие полной реализации Декларации и принятие последующих мер по ее эффективному осуществлению. Разработка общесистемного плана действий по защите прав коренных народов является важным шагом в этом направлении. Для эффективного осуществления этого плана действий важно, чтобы учреждения, фонды и программы системы Организации Объединенных Наций, а также другие межправительственные организации работали сообща на всех уровнях — от глобального до местного. Важно, чтобы коренные народы сотрудничали с системой Организации Объединенных Наций, обеспечивая, чтобы план действий благоприятствовал защите прав коренных народов и их благополучию. В этой связи Постоянный форум по вопросам коренных народов, Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов и Экспертный механизм по правам коренных народов могут играть ключевую роль в рамках осуществления их взаимодополняющих мандатов.

58. Кроме того, в итоговом документе государства обязались сотрудничать с коренными народами в процессах сбора дезагрегированных данных, а также в обеспечении того, чтобы коренные народы имели доступ к качественному об-

³⁶ См. резолюцию 2016/3 Экономического и Социального Совета.

разованию и медицинскому обслуживанию и чтобы дети из числа коренных народов имели право обладать своей собственной культурой и говорить на своем родном языке. Государства взяли на себя обязательство активизировать усилия по ликвидации насилия, особенно в отношении женщин из числа коренных народов, и содействовать расширению прав и возможностей молодежи из числа коренных народов. Все эти обязательства требуют надлежащих законодательных и политических мер, а также наращивания потенциала гражданских служащих и повышения общего уровня осведомленности о Декларации и ее положениях.

59. Осуществление Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в которой ставится задача никого не оставить без внимания, дает возможность разработать показатели для оценки прогресса в реализации инициатив в области развития, которые направлены на удовлетворение потребностей коренных народов. Для того, чтобы никто не был оставлен без внимания, необходимо собирать дезагрегированные данные о положении коренных народов, в том числе в сферах охраны здоровья, образования и доходов. Кроме того, устойчивое развитие можно обеспечить только при гарантиях полного и эффективного участия коренных народов в решении вопросов, которые их затрагивают или могут затронуть. В связи с этим следует укреплять управленческие структуры и институты коренных народов.
