



Постоянный форум по вопросам коренных народов

Двадцатая сессия

Нью-Йорк, 19–30 апреля 2021 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

**Обсуждение шести определенных мандатом
областей деятельности Постоянного форума
(экономическое и социальное развитие, культура,
окружающая среда, образование, здравоохранение
и права человека) с учетом Декларации
Организации Объединенных Наций о правах
коренных народов**

Представительные институты и модели самоуправления коренных народов в Восточной Европе, Российской Федерации, Центральной Азии и Закавказье: пути расширения их участия

Записка Секретариата

Постоянный форум по вопросам коренных народов назначил членов Форума Алексея Цыкарева, Григория Лукьянцева и Свена-Эрика Соосаара для проведения исследования по теме «Автономия коренных народов: опыт и перспективы», которое должно быть представлено Форуму на его двадцатой сессии.

* E/C.19/2021/1.



I. Введение

1. Участие коренных народов в принятии решений через их представительные институты и процессы является одним из наиболее актуальных вопросов в международных дискуссиях по вопросам прав человека. Принятие итогового документа пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи, известного как Всемирная конференция по коренным народам (резолюция 69/2 Генеральной Ассамблеи), положило начало обсуждению в рамках всей системы Организации Объединенных Наций вопроса о расширении участия коренных народов в работе Генеральной Ассамблеи, Совета по правам человека и учреждений, программ и фондов Организации Объединенных Наций. Документ под названием «Подборка мнений о возможных мерах, необходимых для обеспечения участия представителей и институтов коренных народов в соответствующих совещаниях Организации Объединенных Наций по затрагивающим их вопросам, и примеров передовой практики в рамках Организации Объединенных Наций в отношении участия коренных народов» (A/70/990) содержит информацию о квалификационных критериях и возможных способах отбора учреждений коренных народов для целей аккредитации при органах системы Организации Объединенных Наций. В рамках проводимого обсуждения обращается внимание на необходимость более глубокого изучения различных форм самоорганизации коренных народов в различных регионах, вопросов, касающихся их потенциала, признания и возможностей применительно к участию в процессах принятия решений, а также их отношений с государственными органами. Такие исследования будут способствовать инклюзивному подходу и недискриминации в отношении учреждений, которые до сих пор не занимали заметную позицию на форумах Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов и не были в значительной степени вовлечены в текущие переговоры о расширении участия коренных народов. Настоящее исследование будет способствовать выявлению передового опыта в плане обеспечения участия коренных народов на местном, региональном и национальном уровнях.

2. Для проведения дискуссии об участии коренных народов требуется определить термины и учитывать особенности и реалии конкретных социокультурных регионов. Настоящее исследование сосредоточено на социокультурном регионе Восточной Европы, Российской Федерации, Центральной Азии и Закавказья, но авторы не пытались охватить все страны или сообщества в этом регионе, который характеризуется большим разнообразием¹. Рассматриваемый регион в недостаточной степени представлен в нескольких исследованиях, проведенных в последнее время по вопросу о самоуправлении коренных народов, их институтах и их участии в принятии решений. Настоящее исследование основано на анализе примеров существующей практики и трудностей. Однако некоторые случаи, представляющие потенциальный интерес, намеренно не обсуждаются из-за их спорного характера или неполноты с правовой точки зрения.

3. Настоящее исследование представляет собой попытку дополнить недавнюю записку Секретариата о совещании международной группы экспертов по теме «Мир, правосудие и эффективные учреждения: роль коренных народов в осуществлении цели 16 в области устойчивого развития» (E/C.19/2020/7), в том что касается данных по Восточной Европе, Российской Федерации, Центральной Азии и Закавказью.

¹ В настоящей записке в основном говорится о Российской Федерации и лишь кратко упоминаются примеры из других стран региона в связи с отсутствием информации или расхождением во мнениях авторов.

4. Цель исследования заключается в том, чтобы выявить передовую практику в плане обеспечения участия коренных народов в процессе принятия решений, их представительства, самоорганизации и самоуправления в регионе, а также предложить пути укрепления собственных институтов коренных народов и их механизмов влияния на процесс принятия решений на национальном, региональном и глобальном уровнях.

5. В основу исследования положены несколько статей Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Например, в статье 18 Декларации предусмотрено, что коренные народы имеют право на участие в принятии решений по вопросам, которые затрагивают их права, через представителей, избираемых ими самими согласно их собственным процедурам, а также на сохранение и развитие своих собственных директивных учреждений.

6. Данное исследование продолжает предыдущую записку об исследовании по теме «Автономии коренных народов: опыт и перспективы» (E/C.19/2020/5), в котором рассматривались примеры территориальных автономий в обсуждаемом регионе — от самых маленьких «общин» в Российской Федерации до республик и автономных округов, названных в соответствии с населяющим их коренным народом. Поэтому авторы не обсуждают территориальный аспект самоуправления коренных народов, а сосредоточили внимание на учреждениях, принимающих решения.

7. При подготовке настоящего исследования был учтен доклад Экспертного механизма по правам коренных народов под названием «Окончательный доклад об исследовании по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений» (A/HRC/EMRIP/2011/2), в котором говорится, что институты коренных народов продолжают получать поддержку со стороны общин, несмотря на ограниченное признание их государством в некоторых случаях и что процесс принятия решений и институты коренных народов выражают определенную степень самоопределения и автономии коренных народов.

8. Авторы настоящего исследования использовали широкий и инклюзивный подход к понятию коренного народа с опорой на международную нормативную базу и принцип самоидентификации. При этом они отмечают терминологические особенности в законодательстве различных стран региона, например наличие термина «коренные малочисленные народы».

II. Нормативная база

9. Все государства социально-культурного региона Восточной Европы, Российской Федерации, Центральной Азии и Закавказья одобрили итоговый документ пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи, известного как «Всемирная конференция по коренным народам», и таким образом обязались руководствоваться Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов в качестве минимального стандарта для реализации прав коренных народов.

10. Вместе с тем в разных странах существует различный уровень признания коренных народов и их институтов в соответствии с национальным законодательством даже в случаях, когда один и тот же коренной народ проживает по разную сторону национальной границы. Например, народ сету признается в Российской Федерации коренным малочисленным народом, в то время как в Эстонии этот же народ не имеет такого статуса. Тем не менее правительство Эстонии оказывает поддержку деятельности организаций сету. Начиная с 1921 года каждые три года, за исключением периода 1940–1992 годов, в Эстонии собирается

официальный представительский орган сету — Конгресс сету. Население сету в обеих странах считает себя отдельным коренным народом и стремится к национальному и международному признанию, хотя многие представители народа сету в Эстонии также имеют эстонскую этническую идентичность и считают себя субэтнической группой эстонцев². Недавно представитель народа сету из Эстонии был назначен в Глобальную целевую группу по проведению Международного десятилетия языков коренных народов (2022–2032 годы).

11. Законодательство Российской Федерации создает определенные трудности для признания некоторых коренных народов, поскольку в Конституции страны и федеральном законодательстве используется термин «коренные малочисленные народы», а не «коренные народы». Таким образом акцентируется необходимость усиления защиты наиболее уязвимых и малочисленных групп (численностью менее 50 000 человек), в результате чего число защищаемых групп ограничивается 47. Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов в своем докладе о положении коренных народов в Российской Федерации (A/HRC/15/37/Add.5) отмечает, что государство должно обеспечить равное отношение как к малочисленным, так и к более многочисленным народам.

12. В некоторых регионах Российской Федерации коренные народы с численностью в более 50 000 человек могут признаваться в качестве коренных в соответствии с международными стандартами в этой области, что отличается от подхода, применяемого на федеральном уровне. Конституционный суд Республики Саха (Якутия) постановил, что народ саха является коренным народом в республике³. В государственной программе Республики Карелия «Этносоциальное и этнокультурное развитие территорий традиционного проживания коренных народов» карелы, вепсы и некоторые этнографические группы русских отнесены к коренным народам, проживающим на территории республики.

13. В Российской Федерации федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» предусматривает создание общин или иных форм общественного самоуправления на основе кровнородственного или территориально-соседского принципа в целях защиты исконной среды обитания коренных народов, сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности, промыслов и культуры. В законе также содержится термин «уполномоченные представители малочисленных народов», которые представляют их интересы. Еще один закон — Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» — предусматривает создание совместно с коренными народами особо охраняемых территорий, где представители таких народов могут заниматься традиционными видами деятельности и сохранять традиционный образ жизни. Эти законы основаны на признанных в Конституции индивидуальных и коллективных правах коренных малочисленных народов, включая земельные права и права на приоритетное использование природных ресурсов.

14. Коренные народы могут создавать культурные автономии в целях осуществления своих этнокультурных прав и получать финансовую и иную поддержку от государства. Согласно Федеральному закону «О национально-культурной автономии», культурная автономия может предоставляться на федеральном, региональном и местном уровнях, и власти всех уровней должны оказывать финансовую поддержку деятельности автономий. Однако на практике такая

² См. Ülle Narju, “Ülemsootska soovib setod kokku tuua”, Postimees, 7 September 2020.

³ Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) № 4-П от 21 октября 2016 года.

поддержка либо весьма ограничена, либо вообще отсутствует из-за недостатка финансирования. Закон не разрешает создавать культурные автономии коренным народам, находящимся в ситуации большинства в муниципальных образованиях. На региональном уровне не разрешается создавать культурную автономию, если название региона отражает название соответствующего коренного народа, как, например, Удмуртская Республика, в которой проживает народ удмурты. Культурные автономии создаются в целях сохранения и развития национально-культурной самобытности, но не в целях национально-территориального самоопределения.

15. Для многих коренных народов Российской Федерации главными органами, принимающими решения от имени всего народа, являются съезды коренных народов. В рамках съездов в основном применяется демократический процесс отбора делегатов на основное собрание по принципу «снизу вверх». Существуют съезды отдельных народов и союзов народов, объединяемых родством языков (как в случае с движением финно-угорских народов) или общим статусом (как в случае с движением коренных малочисленных народов). Законодательство не отражает существование таких съездов, а сами съезды не имеют конкретных прав инициировать принятие законов или получать финансовую поддержку. Однако по большей части представители органов власти всех уровней поддерживают и посещают эти съезды и учитывают рекомендации, которые эти съезды для них выносят.

16. Коренные народы могут создавать свои неправительственные организации (НПО) с конкретными целями. Законодательство всех стран региона позволяет создавать НПО коренных народов, которые обладают теми же правами, что и любые другие НПО. Существуют культурные, правозащитные, благотворительные и другие виды тематических НПО коренных народов. НПО коренных народов создаются на местном, региональном и национальном уровнях. Такие организации могут быть как зарегистрированными, так и незарегистрированными. Некоторые НПО активно участвуют в международных делах и получают специальный консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете.

17. В соответствии с законодательством Российской Федерации коренные малочисленные народы могут создавать советы при главах регионов, с тем чтобы доводить до сведения властей вопросы, представляющие важность для таких народов, и участвовать в принятии решений по вопросам, затрагивающим их интересы.

18. Коренные малочисленные народы могут создавать советы в этнических муниципальных образованиях для принятия решений об использовании федеральных субсидий и решений по вопросам местного значения.

19. Законодательство Российской Федерации предусматривает возможность создания в местах традиционного проживания коренных народов этнических административных единиц, поселков и районов. Это рассматривается в качестве дополнительной меры по обеспечению прав коренных народов в местах их наиболее компактного проживания. Отсутствие конкретных законов, которые устанавливали бы четко определенные меры поддержки в этнических административных единицах, препятствует практической реализации концепции создания таких единиц. В некоторых случаях отсутствие законодательно или иным образом обозначенных территорий традиционного проживания коренных народов препятствует полному осуществлению их прав. Например, в Республике Карелия Центральная избирательная комиссия отказывается печатать бюллетени для голосования на языках коренных народов, как того требует федеральное законодательство о выборах, на том основании, что не был принят список территорий традиционного проживания коренных народов.

20. Законодательство позволяет создавать неформальные союзы и консультационные процессы.

21. В Российской Федерации правовая концепция «иностранных агентов» создает определенные практические трудности для организаций коренных народов, участвующих в международном сотрудничестве. Однако данный закон не направлен против организаций коренных народов как таковых и не затрагивает деятельность всех таких организаций. С момента его принятия в 2012 году несколько организаций коренных народов получили ярлык «иностранный агент», что в некоторых случаях привело к их самороспуску из-за дополнительного бремени отчетности и негативных коннотаций, которые несет сам термин «иностранный агент» в историческом и культурном отношении. Для отнесения организации к категории «иностранных агентов» необходимо выполнение двух условий: получение организацией финансирования из-за рубежа и ее участие в политической деятельности, даже если иностранное финансирование не обязательно предоставляется в целях ведения политической деятельности. Этот спорный закон наряду с широким толкованием термина «политическая деятельность» может приводить к ситуациям, когда факт предоставления субсидии Организации Объединенных Наций, предназначенной для поддержки коренных народов, используется в качестве предлога для включения такой НПО коренных народов в список иностранных агентов⁴. Это особенно проблематично для коренных народов, которые исторически имеют тесные связи с родственными или близкими народами за пределами Российской Федерации, таких как саамы, карелы, эскимосы-юпики, а также некоторые монгольские, тунгусские и тюркские народы.

III. Традиционные институты и системы самоорганизации коренных народов

22. Исторически сложилось так, что коренные народы региона имеют свои собственные традиционные способы определения внутренних программ деятельности, обсуждения вопросов местного значения и решения проблем на основе консультаций, урегулирования конфликтов и дипломатической работы со своими соседями, государственными органами, другими народами и различными институтами. Эти формы самоорганизации, включающие в себя политические институты и коллективные органы принятия решений, развивались как неотъемлемая часть их культуры и самобытности.

23. В то же время на институты коренных народов значительное влияние оказали глобализация и распространение западных ценностей и демократических институтов, которые коренные народы начали воспроизводить или брать за основу по мере развития их традиционных систем или создания новых механизмов. Общества коренных народов больше не существуют в отрыве от остального мира. Они установили отношения с государствами, в которых они живут, и в процессе этого приняли некоторые демократические принципы и модели. С одной стороны, заимствование политических концепций определяется необходимостью учитывать современные реалии, политические условия и правовые рамки конкретных государств. С другой стороны, взаимодействие с государственными органами оказывает влияние на обоих участников этого взаимодействия; для оказания влияния на процесс принятия решений государственными органами, такими как парламенты и центральные правительства, коренные народы высказывают свою позицию и предпринимаяют действия на открытой и

⁴ См. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, “World directory of minorities and indigenous peoples – Russian Federation: Karelians”, Refworld, May 2018.

недвусмысленной основе, поддерживая при этом тесные отношения с государством. Последний процесс может оказывать несколько большее воздействие на трансграничные коренные народы, чьи традиционные земли разделены международными границами и чьи традиционные институты могут нести на себе отпечаток политических систем и реалий нескольких стран.

24. Как отмечалось в рамках процесса расширения участия коренных народов в деятельности Организации Объединенных Наций, традиционные органы власти и представительные учреждения коренных народов не обязательно являются зарегистрированными в соответствии с национальным законодательством. Коренные народы настаивают на том, что их традиционные институты не являются НПО и что такая регистрация не должна быть обязательным требованием. Вместо этого легитимность традиционных органов власти определяется собственными правилами и процедурами коренных народов, которые управляют их обществами, и вытекает из права коренных народов на самоопределение. Это право позволяет им создавать, поддерживать и контролировать свои собственные институты; органам власти всех уровней следует уважать коренные народы и консультироваться с ними по затрагивающим такие народы вопросам, а в некоторых случаях — по вопросам, представляющим общий интерес для общества.

25. Само существование институтов и директивных органов коренных народов основывается на праве на самоопределение коренных народов. Это право признается специалистами в качестве средства защиты коренных народов от угрозы их исчезновения как народов и обеспечения их способности самостоятельно регулировать все аспекты своей жизни как коллектива. Самоопределение рассматривается как постоянный процесс, который соотносится с правом коренных народов на их собственное развитие и предполагает их участие в управлении государственными делами⁵.

26. В соответствии с законодательством Российской Федерации коренные народы могут создавать общины, которые представляют собой формы самоорганизации, предусмотренные специально для малочисленных коренных народов Российской Федерации, и культурные автономии, право на создание которых имеют представители всех этнических групп в стране. Общины должны быть зарегистрированы и имеют право на финансовую поддержку со стороны государства и другие льготы, в частности квоты на рыболовство, охоту и традиционные виды природопользования. Община — это самая маленькая по размеру форма самоорганизации коренных народов, которая в основном состоит из членов семьи, родственников и соседей. Например, в Ленинградской области существует община ижорцев, имеющая территориальное и общинное самоуправление, а в Мурманской области — многочисленные семейные общины саамов. Наряду с общинами некоторые коренные народы создают культурные автономии, примером чего служит национально-культурная автономия эвенков в Туруханском районе, входящем в состав Красноярского края.

Традиционные и современные органы власти

27. Народ юкагиры в Республике Саха (Якутия) избирает совет старейшин, который представляет его во взаимоотношениях с властями и выносит решения по имеющим для него значение вопросам. Эта практика сложилась на основе традиции избрания старейшин, которые раньше служили народу, вынося свое мнение по вопросам, связанным с охотой, рыбной ловлей и другими традиционными занятиями. Несмотря на то, что существует Ассоциация юкагиров, совет

⁵ Кряжков В.А., «Право народов на самоопределение в Российской Федерации (на примере Республики Карелия)», *Государство и право*, № 4 (11 июня 2020 г.), с. 96.

старейшин в каком-то смысле является главным представительным органом юкагирского народа. Члены совета старейшин и руководство Ассоциации юкагиров избираются на съездах юкагирского народа, которые проводятся раз в четыре года.

28. Традиционные органы власти коренных народов имеют тенденцию к трансформации в рамках процесса глобализации и широкого распространения западных ценностей и политических особенностей. Коренные народы могут перенимать некоторые политические институты западных демократий, такие как парламенты. Коренные народы стремятся сохранить свою самобытность и независимость в процессе принятия решений, но в то же время они прилагают усилия, чтобы включить свои современные институты в общие национальные структуры и процессы принятия решений в своих соответствующих странах и, таким образом, получить возможность оказывать большее влияние, по мере того как они частично принимают правила и механизмы доминирующего общества в странах, в которых они проживают.

29. В то время как саамский народ в Финляндии, Норвегии и Швеции организовал свои политические институты в форме парламентов, ни один парламентский орган не закрепился в российской части Сапми — традиционной земли саамских народов, расположенной на территории указанных четырех стран. Позиция регионального и федерального правительств не благоприятствовала возможному созданию саамского парламента на Кольском полуострове, но в то же время сам саамский народ не настаивал единогласно на такой форме самоорганизации. В настоящее время представительным органом саамов, учрежденным съездом саамов Российской Федерации, является Саамский Соббар (Ассамблея саамов).

Системы самоорганизации

30. В Российской Федерации многие коренные народы имеют высшие органы самоорганизации в виде съездов, которые основаны на территориальном представительстве, то есть представители выбираются из более мелких административных единиц, таких как округа, посредством проведения конференций коренных народов. Съезды, как правило, проводятся с периодической частотой, и для выполнения их решений в промежутках между сессиями действует их исполнительный орган. Такие коренные малочисленные народы Российской Федерации, как эвенки и коряки, собираются на свои съезды раз в четыре года.

31. Несмотря на то, что термин «съезд коренного народа» не употребляется в законодательстве Российской Федерации и порядок проведения таких съездов не регламентирован, региональные правительства уважают решения, принимаемые такими органами, и тесно взаимодействуют с их исполнительными советами по вопросам исполнения этих решений. Во многих случаях местные органы власти оказывают финансовую поддержку в организации съездов коренных народов. Съезд карелов Республики Карелия, который проводится каждые четыре года, признается правительством республики. После каждого съезда правительство и совет уполномоченных съезда совместно разрабатывают «дорожную карту» для выполнения решений, закрепленных в итоговом документе конгресса, после чего эта «дорожная карта» включается в постановление правительства. Однако этот процесс, тесно увязывающий процессы принятия решения на уровне коренного народа и на уровне правительства, препятствует проведению карелами межрегиональных съездов, поскольку они опасаются, что такие съезды могут отрицательно сказаться на их исключительных отношениях с правительством и уменьшить влияние, которое они оказывают.

32. Многие коренные народы проживают более чем в одном регионе Российской Федерации и создали межрегиональные движения и съезды. Например, в съезде народа коми участвуют представители восьми регионов. В отличие от Совета уполномоченных съезда карелов, исполнительный орган народа коми — межрегиональное общественное движение «Коми войтыр» — является зарегистрированной организацией, отношения которой с органами власти определены в Конституции Республики Коми. «Коми войтыр» — единственная НПО в Республике Коми, которая имеет право вносить на рассмотрение законопроекты. В то же время в Республике Карелия любые НПО имеют право предлагать законопроекты.

Неправительственные организации

33. Как упоминалось ранее, учреждения коренных народов не являются НПО, что не мешает им создавать свои собственные НПО в случае необходимости. Такие НПО могут играть роль учреждения, опосредующего самоорганизацию. Например, Общество вепсской культуры — НПО, зарегистрированная в Республике Карелия, поддерживает отношения с вепсами, проживающими в соседних Вологодской и Ленинградской областях.

34. НПО коренных народов могут представлять собой межрегиональные, региональные или местные ассоциации, союзы и общества с фиксированным или открытым членским составом и конкретными целями. Такие НПО могут выступать в качестве учредителей более крупных НПО федерального уровня; например, ассоциации коренных малочисленных народов севера Сахалинской области и Республики Саха (Якутия) являются одновременно независимыми НПО и филиалами и членами — учредителями Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

35. Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации представляет собой хороший пример «зонтичного» учреждения, объединяющего различные коренные народы и представляющего их интересы на федеральном и международном уровнях. Головное отделение Ассоциации находится в Москве, что позволяет ей представлять 40 групп малочисленных народов в федеральных органах власти и на международном уровне. Ассоциация представляет собой сочетание НПО и представительного органа, поскольку ее высшим директивным органом является также съезд, который собирается раз в четыре года, согласовывает план действий и выбирает руководителей. Ассоциация имеет консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете и принимает активное участие в работе большинства международных форумов, занимающихся вопросами коренных народов, включая Постоянный форум по вопросам коренных народов и Экспертный механизм по правам коренных народов.

36. Еще одним примером «зонтичной» организации является Ассоциация финно-угорских народов Российской Федерации. Ассоциация имеет филиалы в 39 регионах и выступает в качестве представительного органа для финно-угорских народов, таких как мордва, карелы, ненцы, вепсы, коми, мари, ханты, манси, ижоры, воль, финны-ингерманландцы, саамы, удмурты, сету, селькупы, пермские коми, нганасанцы и бесермяне, все из которых являются коренными народами Российской Федерации. В их число входят 11 коренных малочисленных народов, признанных федеральным правительством особо уязвимыми: ненцы, ханты, манси, сету, воль, ижоры, вепсы, нганасанцы, селькупы, саамы и бесермяне. Начиная с 2016 года Ассоциация имеет специальный консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете. Основным директивным органом Ассоциации является съезд финно-угорских народов Российской Федерации.

Федерации, который собирается раз в четыре года. Исполнительным органом Ассоциации является совет.

37. Помимо «зонтичной» организации, охватывающей всю территорию Российской Федерации, финно-угорские народы имеют также международную организацию — Всемирный конгресс финно-угорских народов. Всемирный конгресс основывается на принципе языкового родства и стремлении решать общие проблемы, включая критическую утрату языков и проблемы, связанные с сохранением культурного наследия, борьбой с ассимиляцией и охраной окружающей среды. Хотя в работе Всемирного конгресса принимают участие не только коренные народы, но и народы, имеющие собственные национальные государства, к числу которых относится Венгрия, Финляндия и Эстония, эта форма международного сотрудничества признается полезной и способствует взаимодействию с высокопоставленными должностными лицами и даже главами государств. Например, в 2008 году в работе Всемирного конгресса приняли участие президенты Венгрии, Российской Федерации, Финляндии и Эстонии.

38. Совсем недавно эвенкийский народ из девяти регионов страны создал свою организацию — Ассоциацию эвенков. Ее цели заключаются в сохранении языка и традиций эвенков, поддержании их межрегионального сотрудничества и связей с учетом того, что они заселяют большие по площади территории Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

39. Ассамблея народов России является национальной «зонтичной» организацией, целью которой является защита этнических прав человека и национальностей. Ее платформа действий включает конкретные положения, направленные на поддержку выживания и развития коренных малочисленных народов и их языков. Одним из приоритетных направлений участия Ассамблеи в законодательной работе является обеспечение прав коренных малочисленных народов и защита их интересов в условиях развития рыночных отношений.

Самоорганизация коренных народов, проживающих по разные стороны международных границ

40. Три коренных малочисленных народа Севера Российской Федерации принимают участие в работе международных организаций своих народов: алеуты в Российской Федерации сотрудничают с алеутами в Соединенных Штатах Америки в рамках Международной ассоциации алеутов; чукчи в Российской Федерации сотрудничают с инуитами в США, Канаде и Гренландии в рамках Циркумпольного совета инуитов; и саамы в Российской Федерации сотрудничают с саамами в Финляндии, Швеции и Норвегии в рамках Совета саамов. Все три учреждения являются постоянными участниками Арктического совета.

41. Международное сотрудничество имеет решающее значение для существования эвенкийского народа, учитывая, что район его проживания находится на территории трех стран; 37 000 эвенков живут в Российской Федерации, 40 000 — в Китае и около 1000 — в Монголии. Сотрудничество между тремя группами эвенков сосредоточено на поддержке оленеводства и сохранении традиций и форм культурного самовыражения. Однако между законодательствами трех стран существуют значительные различия, что препятствует более тесному сотрудничеству между эвенкийскими директивными органами. В частности, Китай не признает никаких коренных народов на своей территории; эвенки в Китае имеют статус национального меньшинства. Это препятствует созданию совместного трансграничного директивного органа эвенков.

IV. Участие в принятии решений

42. В дополнение к своим собственным институтам коренные народы могут создавать совместные органы с государственными учреждениями или присоединяться к государственным структурам в целях налаживания процесса консультаций и сотрудничества с государством по затрагивающим их вопросам. К таким органам относятся, в частности, консультативные советы, экспертные и консультативные органы, входящие в состав государственных органов и канцелярий омбудсменов, а также ассамблеи коренных народов.

43. Как указано в исследовании Экспертного механизма по правам коренных народов, посвященном вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений (A/HRC/18/42), в Ханты-Мансийском автономном округе (Югре) Ассамблея представителей коренных народов входит в структуру Думы округа, что гарантирует представительство коренных народов в парламентской работе и непосредственно в процессе принятия решений на региональном уровне.

44. В Республике Саха (Якутия) при Государственном Собрании (Ил Тумэн) была создана Ассамблея депутатов — представителей коренных малочисленных народов республики в целях реализации повестки дня коренных народов, обсуждения и поощрения прав коренных народов на участие в законотворческой деятельности.

45. На Сахалине был создан Совет коренных малочисленных народов под председательством губернатора Сахалинской области с целью обсуждения вопросов реализации прав четырех коренных народов, проживающих на Сахалине — нивхов, уильга, эвенков и нанайцев, — в частности их земельных прав, экологических прав и права на традиционное природопользование. Совет обсуждает, в частности, внесение улучшений в законодательство и практические меры по защите прав коренных народов.

46. Коренные народы могут создавать долгосрочные консультативные механизмы совместно с властями и частным сектором для обсуждения способов минимизации негативных последствий промышленного развития или дополнительных мер поддержки и компенсации за вынужденное перемещение или любое воздействие промышленного развития на традиционные земли, источники средств к существованию и традиционный образ жизни коренных народов. В частности, коренные народы Сахалина взаимодействуют с сахалинской энергетической компанией в духе свободного предварительного информированного согласия.

47. В Республике Карелия, где проживают два коренных народа — карелы и вепсы, — развивается несколько видов практики. Вепсы — это один из коренных малочисленных народов Севера. В соответствии с федеральным законодательством они могут создавать представительные советы в более мелких муниципальных образованиях — поселениях, — с которыми необходимо консультироваться по вопросам местного значения и вопросам распределения федеральных субсидий. Кроме того, три традиционных вепских поселения — Шокшинское, Шелтозерское и Рыборецкое — имеют статус национальных вепских сельских поселений. Аналогичным образом, три района республики — Калевальский, Пряжинский и Олонецкий — имеют статус национальных районов в связи с тем, что они являются местами компактного проживания карелов. Однако закона, который регулировал бы статус национальных административных единиц или предусматривал бы их финансирование, не существует.

48. В целях вовлечения коренных народов в процесс принятия решений в Республике Карелия действует Совет представителей карелов, вепсов и финнов под председательством главы правительства республики. Совет определяет свою повестку дня и собирается четыре раза в год для обсуждения вопросов, затрагивающих коренные народы. Совет вырабатывает рекомендации для правительства республики и представляет экспертные заключения. Различные государственные органы могут иметь свои собственные консультативные советы, в состав которых входят представители коренных народов.

49. Наименование народа мари отражено в названии Республики Марий-Эл, расположенной в центральной части Российской Федерации. Его численность оценивается в 550 000 человек. Представительный орган всех марийцев — Марий калык погын, или Съезд марийского народа, собирается раз в четыре года с участием представителей из нескольких регионов Российской Федерации и других стран. Первые два съезда марийского народа состоялись в 1917 и 1918 годах, соответственно; проведение съездов возобновилось в 1992 году. Как и другие представительные органы коренных народов, исполнительный орган Съезда — «Мер кангаш» — на протяжении всей современной истории применял различные подходы к взаимодействию с местными органами власти — от оппозиции до сотрудничества с целью добиться признания и уважения своих законных интересов. Например, Одиннадцатый съезд марийского народа в 2020 году был организован комитетом, члены которого были назначены главой правительства республики Марий Эл, при финансировании со стороны правительства. Комитет осуществлял свою деятельность под председательством главы правительства, который, как и некоторые другие члены комитета, не являлся представителем коренного народа.

V. Представительство коренных народов в региональных и международных организациях

50. Организации и учреждения коренных народов вносят вклад в глобальные и региональные процессы, затрагивающие представляемые ими народы, посредством прямого участия в работе органов, занимающихся вопросами коренных народов, или Организации Объединенных Наций. Они также вносят свой вклад в качестве НПО, имеющих консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, посредством письменных представлений, которые используются при подготовке докладов Организации Объединенных Наций, а также в рамках процесса универсального периодического обзора, осуществляемого Советом по правам человека, через договорные органы по правам человека, специальные процедуры Совета по правам человека и с помощью других средств.

51. В 2020 году Ассоциация этнокультурных центров и организаций по сохранению наследия «ЭХО» провела семинар экспертов по теме «Права детей из числа коренных народов: арктический контекст». Цель семинара заключалась в том, чтобы провести обмен экспертными знаниями и внести региональный вклад в исследование Экспертного механизма по правам коренных народов, посвященное правам детей из числа коренных народов. Представители коренных народов региона участвуют в работе международных организаций, таких как Всемирная организация интеллектуальной собственности, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Секретариат Конвенции о биологическом разнообразии, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и другие.

52. Коренные народы региона участвуют в различных региональных процессах и должны иметь возможность развивать свое собственное

представительство в региональных и международных организациях для защиты своих интересов и прав. Структура Арктического совета допускает участие коренных народов через международные организации, представляющие один коренной народ, и национальные организации, представляющие несколько коренных народов. Такие организации имеют статус постоянных участников и имеют право участвовать во всех рабочих группах и совещаниях вместе с представителями государств-членов. Коренные народы региона представлены в Арктическом совете через Ассоциацию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Циркумполярный совет инуитов, Совет саамов и Международную ассоциацию алеутов.

53. Сотрудничество в Баренцевом/Евроарктическом регионе — это инициатива, которая была учреждена Норвегией, Российской Федерацией, Финляндией и Швецией и в рамках которой действует рабочая группа коренных народов. Рабочая группа является независимым органом, обеспечивающим участие коренных народов; она вносит свой вклад в работу всех органов в рамках Сотрудничества. В настоящее время в рабочей группе представлены три коренных народа: саамы из четырех стран и ненцы и вепсы из Российской Федерации. Коренные народы собираются на Конгресс коренных народов Баренцева региона, который является главным органом, принимающим решения. Существует практика созыва саммитов коренных народов для проведения многосторонних дискуссий с участием представителей государственного и частного секторов. Вместе с тем, как указано в докладе Экспертного механизма по правам коренных народов под названием «Усилия по осуществлению Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: признание, возмещение ущерба и примирение» (A/HRC/EMRIP/2019/3/Rev.1), не все коренные народы региона охватываются и признаются в рамках Сотрудничества в Баренцевом/Евроарктическом регионе. Несмотря на многочисленные попытки и поддержку правительства Российской Федерации, рабочая группа коренных народов отказывается признать такие коренные народы, как карелы и коми, в качестве имеющих право на членство, ссылаясь на юридическое определение понятия «коренных малочисленных народов», предусмотренное в законодательстве Российской Федерации. В то же время в учредительных документах самой рабочей группы содержится только термин «коренные народы».

54. В свете системы социокультурных регионов, которая была введена в действие в Организации Объединенных Наций, в частности в контексте Постоянного форума по вопросам коренных народов и Экспертного механизма по правам коренных народов, крайне важно поощрять сотрудничество между коренными народами, проживающими на территории одного региона. Вместе с тем коренные народы рассматриваемого региона не создали регионального объединения или платформы для совместной подготовки к международным заседаниям, включая сессии Постоянного форума и Экспертного механизма. Не существует действующих координационных органов, не проводятся консультации до назначения на должности экспертов в органах Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами коренных народов, и не публикуется совместных заявлений по вопросам, представляющим общий интерес для общин коренных народов во всем регионе.

55. Вместо этого некоторые «зонтичные» организации, как упомянутые в настоящем исследовании, так и другие, рассматривают себя, как правило, в качестве платформ для консультаций между коренными народами. Хотя такие консультации могут быть актуальными в некоторых ситуациях на уровне конкретной страны, они не могут считаться региональными, поскольку в них не участвуют коренные народы, проживающие по разные стороны национальных границ.

56. В связи с Международным десятилетием языков коренных народов (2022–2032 годы), провозглашенным Генеральной Ассамблеей, была предпринята попытка наладить процесс консультаций между коренными народами. Опыт проведения Международного года языков коренных народов (2019 год) показал важность консультаций для отбора представителей, обсуждения приоритетов и обмена информацией о проблемах и передовой практике. Консультационные процессы, которые были учреждены в 2020 году, включали в себя сочетание обсуждений на трансграничном и внутристрановом уровне в онлайн-формате. Обсуждения проводились отдельно в Латвии, Российской Федерации и Эстонии, а также в Центральной Азии и Закавказье. Представители, участвовавшие в каждом обсуждении на внутристрановом уровне, отчитывались о результатах таких обсуждений в рамках совместного совещания для всего региона. Несмотря на то, что из-за крайнего разнообразия народов и организаций достичь консенсуса не удалось, у этого процесса есть шанс стать постоянным в рамках Международного десятилетия языков коренных народов.

VI. Рекомендации и выводы: пути расширения участия

57. В регионе, который охватывается настоящим исследованием, коренные народы внедрили удачные практические методы управления своими процессами принятия решений и проведения консультаций с государственными органами и другими партнерами. Они приобрели опыт международного участия и влияния на различные вопросы регионального и глобального значения.

58. Однако коренные народы, особенно трансграничные коренные народы, сталкиваются с рядом законодательных и практических препятствий, которые не позволяют им в полной мере осуществлять свои права. Поэтому важно, чтобы государства-члены поддерживали трансграничные культурные контакты и инициативы коренных народов региона в целях сохранения их общих языков, наследия и традиционных знаний, в соответствии с рекомендацией Постоянного форума, вынесенной на его 18-й сессии (см. [E/2019/43](#)). Кроме того, государствам-членам следует сотрудничать и обеспечивать защиту прав трансграничных коренных народов на равной основе, как это было рекомендовано Экспертным механизмом по правам коренных народов в его исследовании по вопросу о поощрении и защите прав коренных народов в отношении их культурного наследия ([A/HRC/30/53](#)).

59. Коренные народы имеют право на осуществление своего права на участие в принятии решений по затрагивающим их вопросам без какой-либо дискриминации и вмешательства в их деятельность. Работа учреждений коренных народов и принципы самоорганизации должны уважаться и защищаться в соответствии с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

60. Государства и сами коренные народы должны в полной мере уважать право коренных народов на самоопределение в соответствии с международными правовыми нормами. Государства, а также региональные и международные организации не должны создавать препятствий для участия коренных народов и их включения в различные процессы. Государства должны работать над законодательными улучшениями, которые помогали бы коренным народам сохранять и развивать свои процессы принятия решений и представительные институты.

61. В свете предстоящего Международного десятилетия языков коренных народов государствам-членам следует поощрять использование языков коренных народов в образовании, средствах массовой информации и процессах принятия решений и, в соответствии со статьями 13, 14, 16 и 18 Декларации

Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, не создавать препятствий для их использования.

62. Коронавирусное заболевание и другие подобные кризисы в будущем не должны использоваться в качестве оправдания для приостановления права коренных народов на участие в принятии решений через их собственные институты и на основе определенных ими принципов самоорганизации.

63. Коренные народы имеют право самостоятельно и в консультации друг с другом определять средства и принципы своего индивидуального или совместного участия в международных процессах и организациях, в том числе средства и принципы выбора своих представителей. Однако в свете установившейся практики в других регионах коренным народам Восточной Европы, Российской Федерации, Центральной Азии и Закавказья следует рассмотреть вопрос о создании регионального объединения, с тем чтобы они могли вносить свой вклад на совместной и эффективной основе.

64. Некоторые коренные народы региона принадлежат к нескольким «зонтичным» организациям или сетям. Например, ненцы и ханты активно участвуют как в движении коренных малочисленных народов, так и в сотрудничестве между финно-угорскими народами. Представители коренных народов могут иметь гибкую, двойную или множественную идентичность и должны иметь возможность свободно выбирать своих партнеров и сети сотрудничества и получать пользу от участия в них. Представители коренных народов не должны подвергаться дискриминации или исключаться из одной сети по причине их гибкой идентичности. Аналогичным образом, некоторые из самых северных коренных народов Российской Федерации, которые проживают в Арктической зоне страны и участвуют в работе Арктического совета через свои национальные или международные организации, должны иметь возможность свободного выбора и участия в работе групп и в процессах в социально-культурных регионах Арктики и Восточной Европы, Российской Федерации, Центральной Азии и Закавказья, в том числе возможность быть избранными для представления своего социально-культурного региона в рамках различных международных процессов.

65. Коренным народам и государствам следует развивать свое сотрудничество в духе доброй воли и с опорой на существующую передовую практику. В то время как они свободно определяют свою собственную повестку дня и методы работы, организации коренных народов и государственные органы должны консультироваться друг с другом и стремиться к достижению устойчивого диалога. Государствам следует поддерживать участие коренных народов в международных и внутренних процессах.