



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 August 2025
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Шестидесятая сессия

8 сентября — 3 октября 2025 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Признание коренных народов

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов Альбера К. Барюма*

Резюме

Настоящий доклад представляется Совету по правам человека Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов во исполнение его мандата в соответствии с резолюцией 51/16 Совета. В этом докладе Специальный докладчик проводит тематический анализ вопроса признания коренных народов во всем мире.

* На основании достигнутой договоренности настоящий документ издается позднее предусмотренного срока его публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющей доклад стороны.



I. Введение

1. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, принятой в 2007 году, скоро исполнится 20 лет. Эта Декларация обеспечивает основу для признания коренных народов и устанавливает минимальные стандарты для защиты их прав во всем мире. Ее принятие внесло вклад в дело конституционного и правового признания коренных народов в различных странах мира.
2. Однако осуществлению Декларации по-прежнему препятствует ошибочное понимание значения термина «коренные народы». В частности, многие государства в Африке и Азии до сих пор не решаются признать коренные народы, поскольку неправильно истолковывают этот термин, считая, что его использование вызывает разногласия или направлено на обеспечение преимущественного положения одних групп по отношению к другим.
3. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов предназначен не для экспертов по правам коренных народов, а имеет целью изложение основополагающих понятий и принципов, касающихся коренных народов и их прав, в целях содействия пониманию и принятию этих понятий государствами, которые сталкиваются с трудностями в их понимании.
4. Термин «коренные народы» стал использоваться в контексте призыва к справедливости в рамках правозащитной деятельности. Он отражает призыв к возмещению ущерба со стороны определенных народов, которые пострадали или продолжают страдать от основанной на расовой дискриминации исторической несправедливости, приведшей к потере земель предков и самобытной культуры. Декларация была составлена с целью устранить эту несправедливость и способствовать примирению и партнерству между коренными народами и государствами.
5. Государствам следует признавать коренные народы в качестве обладателей конкретных прав в соответствии с международным правом. Однако коренные народы существуют и наделены правами не в результате государственного признания. Права коренных народов гарантируются международным правом и являются обязательными для осуществления государствами независимо от признания во внутреннем законодательстве. Отказ государства признавать коренные народы или отрицание государством их существования на своей территории не умаляет прав коренных народов.
6. В докладе представлена региональная специфика понимания термина «коренных народов» в Африке и Азии. В нем также рассматривается объединение понятий «коренные народы» и «местные общины», которое порождает недопонимание и может отрицательно сказываться на признании коренных народов государствами.

II. Обязательство государств по признанию коренных народов

7. Государства несут обязательство по признанию коренных народов в качестве особых субъектов международного права и обладателей конкретных прав по международному праву. В отсутствие такого признания государства не могут выполнить свои международные обязательства по Декларации¹ и другим международным документам. Однако международное право прав человека не содержит предписаний относительно конкретной модели признания коренных народов. Цель настоящего доклада состоит в предоставлении рекомендаций для устранения этого крупного пробела в области прав человека.
8. В данном разделе описываются необходимые для признания правовые рамки, подробно описываются шаги по осуществлению, а также рассматривается

¹ Декларация, преамбула и ст. 38.

отрицательное воздействие объединения понятий «коренные народы» и «местные общины» на признание.

А. Нормативные рамки для выполнения обязательства государств по признанию коренных народов

9. В основе Декларации лежит признание исторических несправедливостей, жертвами которых стали коренные народы. В ней подтверждается обязательство государств признавать коренные народы в качестве обладателей прав, в том числе права на самоопределение, с тем чтобы искоренить давние и новые формы дискриминации².

10. Декларация не наделяет коренные народы особыми или новыми правами, а вновь определяет и кодифицирует универсальные права человека, закрепленные в многочисленных юридически обязывающих договорах по правам человека, адаптируя их к конкретным обстоятельствам коренных народов. Этот документ направлен на исправление положения и обеспечение того, чтобы коренные народы могли в полной мере пользоваться универсальными правами человека, которыми они наделены в равной степени. Таким образом, обязательство государств признавать коренные народы вытекает также из международных конвенций по правам человека.

11. Коренные народы признаются «народами» в международном праве и как таковые имеют право на самоопределение, гарантированное общей для Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах статьей 1. Согласно статье 1 в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие. В свою очередь, пункты 2 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации требуют от государств принимать законодательные и другие меры для осуществления прав, признаваемых в этих документах.

12. Договорные органы еще более подробно описали статус коренных народов в международном праве. Они подчеркнули, что коренные народы следует признавать обладателями прав на культурную целостность³, на эффективное участие в принятии решений⁴, на земли и образ жизни как проявление культуры⁵, на то, чтобы не подвергаться насильственному перемещению⁶, и на культурную целостность, передающуюся из поколения в поколение⁷.

13. Комитет по правам человека напомнил, что необходимы меры по обеспечению реального участия коренных народов в принятии затрагивающих их решений и, в частности, что принципиально важно, чтобы меры, которые ставят под угрозу хозяйственную деятельность, представляющую культурную ценность, или препятствуют ей, осуществлялись со свободного, предварительного и осознанного согласия членов общины⁸.

14. Этот же Комитет далее подтвердил, что в случае коренных народов понятие «жилище» в соответствии со статьей 17 Международного пакта о гражданских и политических правах должно пониматься в рамках особых отношений, которые они поддерживают со своей традиционной территорией и своим образом жизни⁹.

² См. там же, преамбула.

³ См. Human Rights Committee, *Länsman et al. v. Finland* (CCPR/C/52/D/511/1992).

⁴ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 23 (1994).

⁵ См. Human Rights Committee, *Lubicon Lake Band v. Canada* (CCPR/C/38/D/167/1984).

⁶ См. Комитет по правам человека, *269 лиц, принадлежащих к народам киче, шишль и какчикель группы майя против Гватемалы* (CCPR/C/143/D/4023/2021-4032/2021).

⁷ Там же.

⁸ Комитет по правам человека, *Оливейра Перейра и др. против Парагвая* (CCPR/C/132/D/2552/2015), п. 8.7.

⁹ Там же, пп. 8.2 и 8.3.

В знаковом деле против Австралии, касающемся воздействия изменения климата на жителей островов Торресова пролива, Комитет постановил, что право на культуру и семейную жизнь глубоко связано с землей и окружающей средой, а бездействие государства представляло собой нарушение его обязательств по Пакту¹⁰.

15. Согласно Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от государств требуется признание того, что коренные народы затрагиваются структурной дискриминацией, для устранения которой необходимо принятие особых мер¹¹. Комитет по ликвидации расовой дискриминации неоднократно напоминал государствам об их обязательствах признавать коренные народы в качестве обладателей прав на самоопределение, земли, автономию и многих других прав. В своей общей рекомендации № 23 (1997) Комитет призвал государства-участники признать и охранять права коренных народов на владение своими землями, территориями и ресурсами, а также на их разработку, контролирование и использование. Кроме того, Комитет подтвердил, что он придерживается правозащитного подхода, основанного на свободном, предварительном и осознанном согласии, в качестве нормы, вытекающей из запрещения расовой дискриминации, которая является главной причиной большинства случаев дискриминации, с которой сталкиваются коренные народы¹².

16. Согласно Конвенции о правах ребенка, от государств требуется признавать детей из числа коренных народов обладателями права совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком¹³. Комитет по правам ребенка рассматривал права детей из числа коренных народов в своих замечаниях общего порядка¹⁴ и сообщениях¹⁵.

17. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подтвердил, что земля тесно связана с правом на самоопределение и что коренные народы могут свободно осуществлять свое политическое, экономическое, социальное и культурное развитие и распоряжаться своими природными богатствами и ресурсами в своих собственных целях только в том случае, если у них есть земля или территория, на которой они могут осуществлять свое самоопределение¹⁶.

18. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отметил, что дискриминация и насилие представляют собой повторяющиеся явления в жизни многих женщин и девочек из числа коренных народов, живущих в сельских, отдаленных и городских районах¹⁷. Комитет предоставил государствам всеобъемлющие рекомендации по выполнению их обязательств, подчеркнув необходимость юридического признания самобытности коренных народов, защиты от гендерного насилия и доступа к услугам здравоохранения и образования,

¹⁰ См. Комитет по правам человека, *Билли и др. против Австралии* (CCPR/C/135/D/3624/2019).

¹¹ См. ст. 2 (п. 2).

¹² Комитет по ликвидации расовой дискриминации, *Огрен и др. против Швеции* (CERD/C/102/D/54/2013), п. 6.16.

¹³ Ст. 30.

¹⁴ См. Комитет по правам ребенка, замечания общего порядка №№ 20 (2016), 21 (2017) и 26 (2023), а также совместное замечание общего порядка № 4 Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 Комитета по правам ребенка (2017).

¹⁵ В сентябре 2024 года Комитет по правам ребенка и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам приняли Соображения по трем сообщениям против Финляндии: *М.Э.В., С.Э.В. и Б.И.В. против Финляндии* (CRC/C/97/D/172/2022) и *Ж.Т. и др. против Финляндии* (E/C.12/76/D/251/2022-E/C.12/76/D/289/2022). Оба Комитета пришли к выводу, что страна нарушила права принадлежности к общине саамов-оленевонов Кова-Лабба Сиида, выдав разрешение на разведку полезных ископаемых и резервирование территории на их традиционной земле проживания без проведения оценки воздействия и без получения их свободного, предварительного и осознанного согласия.

¹⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 26 (2022), п. 11.

¹⁷ См. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 39 (2022).

учитывающим культурные особенности¹⁸. В своих Мнениях в отношении сообщения на тему гендерной дискриминации против коренных народов Комитет напомнил, что коренные народы и принадлежащие к ним лица имеют право принадлежать к коренной общине или народности в соответствии с традициями и обычаями данной общины или народности, что важно для предотвращения насильственной ассимиляции. Он напомнил также, что отказ от проведения консультаций с коренными народами и женщинами, принадлежащими к коренным народам, во всех случаях, когда их права могут быть затронуты, представляет собой одну из форм дискриминации и что обязательство получить свободное, предварительное и осознанное согласие было квалифицировано как общий принцип международного права¹⁹.

19. Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций Международной организации труда (МОТ) неоднократно напоминал государствам об их обязательствах признавать коренные народы в качестве таковых, предпринимать систематические и скоординированные усилия по защите их прав, проводить консультации с коренными народами с целью достижения договоренности или согласия и обеспечивать их участие в процессах принятия решений. Комитет экспертов подчеркнул важность обеспечения того, чтобы все народы, отвечающие критериям, предусмотренным в Конвенции МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (№ 169), пользовались правами, признанными в этом документе, независимо от их юридического признания в национальном законодательстве²⁰.

20. Межамериканская система защиты прав человека сыграла важную роль в формировании нормативной базы для признания коренных народов в Северной и Южной Америке. В ее рамках уточнялось, что признание подразумевает юридическое признание самобытности коренных народов, их землевладения и управления, а также значимое участие в принятии решений, затрагивающих их права²¹. Таким образом, государства обязаны привести свои внутренние правовые системы в соответствие с этими стандартами и принять меры, обеспечивающие полную реализацию прав коренных народов. Межамериканская комиссия по правам человека подтвердила, что признание коренных народов включает юридическое признание их существования, самобытности и традиционных систем управления²². Согласно пункту 2 статьи 1 Американской декларации о правах коренных народов, самоидентификация в качестве коренных народов является основополагающим критерием для определения того, к кому применяется Американская декларация, и государства должны уважать право на такую самоидентификацию в качестве коренных народов, будь то индивидуальную или коллективную, в соответствии с практикой и институтами каждого коренного народа.

21. Африканская комиссия по правам человека и народов и Африканский суд по правам человека и народов сыграли ключевую роль в деле содействия признанию и защите коренных народов в Африке. Они разработали эффективную правовую и институциональную практику, подтверждающую самобытность, культурную целостность и земельные права коренных народов²³. Комиссия издала рекомендации

¹⁸ Там же.

¹⁹ Мэтсон, И.Д.М. и А.М.М. против Канады (CEDAW/C/81/D/68/2014), пп. 18.4 и 18.11.

²⁰ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169): General Observation, Publication 2019* (Geneva, ILO, 2019), p. 1.

²¹ См., например, следующие решения Межамериканского суда по правам человека: *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Judgment, 31 August 2001; *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment, 17 June 2005; и *Saramaka People v. Suriname*, Judgment, 28 November 2007.

²² См. Inter-American Commission on Human Rights, *Indigenous and Tribal Peoples' Rights over Their Ancestral Lands and Natural Resources: Norms and Jurisprudence of the Inter-American Human Rights System* (Washington, D.C., 2009).

²³ См., например, *African Commission on Human and Peoples' Rights, Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, communication No. 276/2003, Decision, 25 November 2009; и African Court

по конкретным странам, призывая государства признать коренные народы в национальном законодательстве, защищать их права на землю и обеспечивать их участие в общественной жизни²⁴.

В. Этапы выполнения обязательства по признанию коренных народов

22. Процесс признания коренных народов государствами состоит из нескольких этапов, которые включают понимание современного значения термина «коренные народы» в контексте прав человека, признание коренных народов в качестве особой группы правообладателей в соответствии с международным правом и проведение различия между коренными народами и другими группами, такими как крестьяне, меньшинства и местные общины.

1. Понимание современного значения термина «коренные народы»

а) Общее понимание

23. Признание государствами коренных народов в качестве правообладателей в соответствии с международным правом должно основываться на понимании термина «коренные народы» как подразумевающего требование о соблюдении права человека на возмещение ущерба за конкретную форму расовой дискриминации и нарушения прав человека.

24. Право коренных народов на самоопределение в качестве народов нарушалось в процессах завоеваний, колонизации или установления нынешних государственных границ, что приводило к изъятию у них земель их предков, разрушению культурной самобытности и даже истреблению. Эти нарушения, которые до сих пор в различных формах совершаются во всех регионах мира, повлекли за собой образование целого ряда государств посредством колонизации переселенцами. Несмотря на эти нарушения в прошлом, коренные народы сохраняют свои собственные социальные, экономические, культурные и политические институты и намерены поддерживать и развивать их²⁵.

25. Следовательно, термин «коренные народы» не указывает исключительно на народы, которые были колонизированы или были первыми жителями той или иной земли, тем самым исключая колонизаторов или тех, кто пришел позже. Он превратился в термин в области прав человека, с помощью использования которого отдельные народы, пострадавшие от конкретных нарушений и ущемлений прав человека, добиваются возмещения ущерба.

26. Предыдущий Специальный докладчик пояснил, что, хотя в Декларации нет определения «коренных народов», в ней объясняется, о ком идет речь, посредством указания на общие закономерности нарушений прав человека в их отношении²⁶.

on Human and Peoples' Rights, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, Application No. 006/212, Judgment, 23 June 2022.

²⁴ См., например, African Commission on Human and Peoples' Rights, *Minority Rights Group International and Environnement Ressources Naturelles et Développement (on behalf of the Batwa of Kahuzi-Biega National Park, Democratic Republic of the Congo) v. Democratic Republic of the Congo*, communication No. 588/15, Decision, May 2022, and Corrigendum, June 2024. См. также обзоры Рабочей группы по коренным народам/общинам и меньшинствам в Африке по таким странам, как Камерун, Намибия и Объединенная Республика Танзания.

²⁵ См. Конвенцию МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах от 1989 года (№ 169), ст. 1; и Декларацию, преамбула.

²⁶ S. James Anaya, "The rights of Indigenous Peoples to self-determination in the post-Declaration era", in *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Claire Charters and Rodolfo Stavenhagen, eds. (Copenhagen, International Work Group for Indigenous Affairs, 2009), pp. 190 and 191.

27. Широко распространенная практика расовой дискриминации в отношении коренных народов направлена на дегуманизацию и унижение жертв как расово и культурно неполноценных, отсталых и неспособных к самоуправлению, воспитанию собственных детей или пользованию правами собственности на свои исконные земли, территории и ресурсы. Их образ жизни и способы обеспечения средств к существованию часто воспринимаются как дикие и расточительные с точки зрения ресурсов. Эти пагубные проявления несправедливости и расовой дискриминации приводили к массовым убийствам и перемещениям во многих странах, и они оказывают не только физическое, но и моральное воздействие на народы, нанося им передающиеся из поколения в поколение травмы. Они снижают самооценку жертв, лишая их чувства собственного достоинства, и во многих случаях способствуют возникновению психических заболеваний, зависимости, высокому уровню самоубийств и бездомности. Женщины из числа коренных народов по-прежнему подвергаются многочисленным формам дискриминации, принудительной стерилизации, сексуального насилия и торговли людьми.

28. Хотя эти проявления несправедливости привели к более высокому уровню бедности среди коренных народов, важно признавать, что речь идет не только о бедности, а о гораздо более вопиющей социальной несправедливости в отношении коренных народов. Когда во внимание принималась лишь бедность, принимаемые государствами меры двигались не в том направлении, сосредотачиваясь не на исторических первопричинах, а на последствиях.

29. Декларация представляет собой направленный на исправление положения документ, чья цель заключается в исправлении ошибок прошлого и установлении равноправия²⁷. Она не наделяет коренные народы особыми правами, а устанавливает минимальные стандарты, необходимые для обеспечения существенного равноправия между ними и всеми остальными. Признание уникального характера несправедливости в отношении коренных народов и юридическое признание их прав не означает, что государства дискриминируют другие группы или предоставляют коренным народам особый статус или больший объем прав по сравнению с другими.

30. Признание исторической несправедливости инициирует процесс примирения и дает возможность строить новое будущее вместе с коренными народами, основанное на партнерстве и взаимном уважении. Как провозглашается в Декларации, признание прав коренных народов в соответствии с Декларацией будет способствовать развитию гармоничных и базирующихся на сотрудничестве отношений между государством и коренными народами, основанных на принципах справедливости, демократии, уважения прав человека, недискриминации и добросовестности²⁸.

в) Региональная специфика понимания термина «коренные народы»: примеры Африки и Азии

31. В последние годы у толкования термина «коренные народы» в разных регионах появились свои особенности. Такой подход соответствует содержащемуся в Декларации признанию того, что положение коренных народов различно в разных регионах и в разных странах и что необходимо принимать во внимание важность национальных и региональных особенностей и различных исторических и культурных традиций²⁹.

32. В постколониальных Африке и Азии некоторые народы сохраняли привязанность к своим исконным землям, образу жизни, источникам средств к существованию и культуре, но, учитывая их политическую маргинализацию, не участвовали в формировании современных государств. Их традиционная практика землепользования воспринималась как отсталая и нецивилизованная, а их обычные права на земли предков не учитывались и не защищались в национальном законодательстве. Многие постколониальные правительства пытались, а некоторые и

²⁷ См. Ian Brownlie, "The rights of peoples in modern international law, in *The Rights of Peoples*, James Crawford, ed. (Oxford, Oxford University Press, 1992).

²⁸ Декларация, преамбула.

²⁹ Там же.

до сих пор пытаются заставить коренные народы отказаться от традиционного образа жизни, в том числе путем передачи прав собственности на исконные земли, территории и ресурсы третьим сторонам. Однако они сопротивлялись и продолжают сопротивляться, чтобы сохранить свою культурную самобытность, которая тесно связана с землями их предков.

i) *Понимание термина «коренные народы» в Африке*

33. Африканская комиссия по правам человека и народов подчеркнула, что в постколониальной Африке термин «коренные народы» относится не к первым жителям той или иной земли или страны, а к ограниченному числу африканских общин, чья культурная самобытность находится под угрозой исчезновения из-за предвзятого отношения к их источникам средств к существованию и унаследованным от предков способам использования земель. В основном эти общины включают охотников-собирателей и скотоводов, чей кочевой образ жизни воспринимался и воспринимается как отсталый, устаревший, не способствующий национальному развитию и обреченный на исчезновение³⁰.

34. Пришлые люди считали земли, традиционно используемые и занимаемые этими народами, незанятыми, пустыми, неиспользуемыми или никому не принадлежащими («terra nullius»). В результате эти земли переходили в государственную или частную собственность, либо просто захватывались более сильными соседями.

35. Таким образом, Африканская комиссия пришла к выводу, что в Африке термин «коренное население» не означает «первые жители» в смысле аборигенности в противопоставление их неафриканским общинам или тем, кто пришел из других мест, и что эта особенность отличает Африку от других континентов, где исконные общины были практически истреблены переселенцами³¹.

36. Африканская комиссия представила также следующее уточнение термина «коренные народы»:

Речь идет о термине, с помощью которого те группы (среди множества этнических групп в государстве), которые сами относят себя к коренным народам и подвергаются особым формам систематической дискриминации, подчинения и маргинализации в силу своей особой культуры, образа жизни и способов производства, могут проанализировать свое положение и привлечь к нему внимание. Это термин, с помощью которого они могут заявить о совершаемых против них нарушениях прав человека не только как отдельные лица, но и как группы или народы. Если этот термин действительно понимается таким образом, то с его помощью заинтересованные группы могут добиваться диалога с правительствами своих стран по вопросам защиты основополагающих индивидуальных и коллективных прав человека и признания их в качестве народов, имеющих право самостоятельно выбирать свое будущее³².

37. Это основанное на правах человека значение термина «коренные народы» не следует путать с этимологическим, антропологическим или общим пониманием слова «коренной», которое в большинстве словарей толкуется как «происходящий от». С точки зрения основанного на правах человека значения, не все африканцы считаются коренными народами. Этот термин охватывает только те отдельные народы, которые подвергались или продолжают подвергаться конкретным совершаемым в отношении коренных народов нарушениям и которые решительно настроены сохранить и передать свою самобытность будущим поколениям.

³⁰ См. African Commission on Human and Peoples' Rights, *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities* (Banjul, African Commission on Human and Peoples' Rights; Copenhagen, International Work Group for Indigenous Affairs, 2005).

³¹ African Commission on Human and Peoples' Rights, *Advisory Opinion of the African Commission on Human and Peoples' Rights on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Advisory Opinion, May 2007, para. 13.

³² African Commission, *Report of the African Commission's Working Group*, p. 102.

38. Уточнение значения термина «коренные народы» в Африке позволило странам континента принимать активное участие в формировании нормативной базы, касающейся коренных народов, на международном, региональном и национальном уровнях. Консультативное заключение Африканской комиссии 2007 года послужило африканским дипломатам ориентиром в процессе принятия Декларации. Например, в консультативном заключении Африканская комиссия указала, что в Африке термин «коренные народы» не направлен на защиту прав определенной категории граждан в ущерб другим и что это понятие не создает иерархии между национальными общинами, а направлено на обеспечение равного осуществления прав и свобод исторически маргинализированных групп³³.

39. Африканская комиссия и Африканский суд по правам человека и народов вынесли три знаковых решения в пользу коренных народов эндоройс, огиек и батва³⁴. Хотя эти решения еще не исполнены, они являются важнейшими вехами в защите и обеспечении прав коренных народов в Африке. Кроме того, несколько африканских стран укрепили свои национальные правовые рамки путем принятия специального законодательства о правах коренных народов. В 2010 году Центральноафриканская Республика стала первым африканским государством, ратифицировавшим Конвенцию МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (№ 169). В последующем за этим году специальное законодательство, касающееся коренных народов, приняла Республика Конго, а в 2022 году такое законодательство приняла Демократическая Республика Конго.

40. Однако из-за недостаточной осведомленности о работе Африканской комиссии над этим понятием некоторые африканские страны придерживаются позиции, что под их юрисдикцией не имеется коренных народов или что все граждане считаются коренными жителями страны или континента. Одно из распространенных заблуждений относительно указания на этот термин и права коренных народов заключается в том, что это приводит к трайбализму, расколу и этническим конфликтам. Африканская комиссия отреагировала на это заблуждение следующим пояснением:

Практически во всех африканских государствах существует богатое разнообразие этнических групп, а мультикультурализм — это повседневная реальность. Признание всех групп, уважение их отличительных черт и предоставление им возможности процветать в истинно демократическом духе не приводит к конфликтам, а предотвращает их. Конфликт, скорее, возникает из-за того, что определенные доминирующие группы навязывают некое «единство», которое отражает только взгляды и интересы определенных влиятельных групп в том или ином государстве и имеет целью помешать более слабым маргинализированным группам озвучивать свои особые проблемы и взгляды. Или, говоря иначе: конфликты возникают не потому, что люди требуют соблюдения своих прав, а потому, что их права нарушаются³⁵.

ii) *Понимание термина «коренные народы» в Азии*

41. В Азии утвердилось собственное основанное на правах человека понимание термина «коренные народы». Многие традиционные общины в Азии причисляют себя к коренным народам, чтобы добиться возмещения ущерба за историческую несправедливость, потерю своих исконных земель или угрозу для них, а также маргинализацию, которая угрожает их культурной самобытности и источникам средств к существованию.

³³ African Commission, Advisory Opinion, para. 19.

³⁴ African Commission, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*; African Court on Human and Peoples' Rights, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*; и African Commission, *Minority Rights Group International and Environnement Ressources Naturelles et Développement (on behalf of the Batwa of Kahuzi-Biega National Park, Democratic Republic of the Congo) v. Democratic Republic of the Congo*.

³⁵ African Commission, *Report of the African Commission's Working Group*, p. 88.

42. Предыдущий Специальный докладчик пришел к выводу, что существуют особые группы, которые выделяются из общей массы населения азиатских стран и представляют собой предмет заботы международного сообщества о коренных народах в том виде, в каком она сложилась в системе Организации Объединенных Наций и в связи с его мандатом, включая тех, кого называют «племенными народами», «горными племенами», «зарегистрированными племенами» или «адиваси»³⁶. Другой предыдущий Специальный докладчик отметила, что некоторые национальные государства насильственно интегрировали территории коренных народов или включали их в число своих территориальных претензий, и пришла к выводу, что в Азии современное строительство национальных государств способствовало становлению коренных народов³⁷.

43. Азиатский банк развития рассматривает термин «коренные народы» как общее понятие, охватывающее культурные меньшинства, этнические меньшинства, коренные культурные общины, племенные народы, коренных жителей и аборигенов³⁸. Большинство азиатских стран проголосовали за принятие Декларации, и ни одна не высказалась против³⁹.

2. Признание коренных народов в качестве конкретной группы правообладателей в соответствии с международным правом

44. Признание государствами коренных народов в качестве конкретной группы правообладателей в соответствии с международным правом является первым шагом на пути к полному осуществлению их прав⁴⁰. Однако права коренных народов не возникают в результате признания их государствами. Права коренных народов — это неотъемлемые права, основанные на их политических, экономических и социальных структурах, а также на их культуре, духовных традициях, истории и философии, особенно их права на свои земли, территории и ресурсы⁴¹. Отказ государств признавать коренные народы или отрицание государствами их существования не отнимает этих прав, но отрицательно сказывается на способности государств защищать их.

45. Принятие Декларации Генеральной Ассамблеей в 2007 году ознаменовало собой историческое по своему значению признание коренных народов в качестве субъектов международного права. Она действительно является еще одним важным шагом на пути к признанию, поощрению и защите прав и свобод коренных народов⁴². В статье 38 Декларации предусматривается, что государства в консультации и в сотрудничестве с коренными народами должны принимать действенные меры, в том числе законодательные меры, для достижения целей этой Декларации. Это требование активного признания путем принятия соответствующих мер отражено в Конвенции МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (№ 169), которая призывает правительства к согласованной и систематической деятельности по защите прав коренных народов, в том числе путем принятия законодательных и других мер и контроля за осуществлением таких мер в сотрудничестве с соответствующими коренными народами.

³⁶ A/HRC/24/41/Add.3, пп. 6 и 7.

³⁷ Victoria Tauli-Corpuz, “The concept of Indigenous Peoples at the international level: origins, development and challenges”, in *The Concept of Indigenous Peoples in Asia: A Resource Book*, Christian Erni, ed. (Copenhagen, International Work Group for Indigenous Affairs; Chiang Mai, Asia Indigenous Peoples Pact Foundation, 2008), p. 81.

³⁸ Asian Development Bank, “Operations manual: Bank policies – Indigenous Peoples”, 13 May 2004. URL: <https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Cross-Border-Infrastructure-Toolkit/Cross-Border%20Compilation%20ver%2029%20Jan%2007/Resources/ADB%20-%20Safeguard%20Indigenous%20Peoples.pdf>.

³⁹ При голосовании за принятие Декларации воздержалось только Бангладеш.

⁴⁰ Анауа, “The rights of Indigenous Peoples to self-determination in the post-Declaration era”, p. 192.

⁴¹ Декларация, преамбула.

⁴² Там же, преамбула.

46. С практической точки зрения признание государствами коренных народов предполагает инкорпорирование их статуса в том виде, в котором он определен международным правом, в национальную правовую основу. Такое инкорпорирование может носить форму одного или нескольких недвусмысленных правовых положений или же воспроизведения основополагающих прав коренных народов во внутренней правовой основе.

47. Независимо от выбранного подхода важно, чтобы коренные народы были официально признаны в качестве отдельных народов с правом на самоопределение, чтобы были признаны конкретные исторические несправедливости, от которых они пострадали, и чтобы были приняты положения о реституции, исправлении положения и возмещении ущерба. Признание должно гарантировать эффективное управление и представительные учреждения для коренных народов. Поскольку культурная самобытность коренных народов выражается через их собственные институты, государствам следует юридически признавать и поддерживать эффективные институты самоуправления, принятия решений и представительства, как это предусмотрено в Декларации⁴³.

48. Государства могут признавать коренные народы в своих конституциях, договорах, статутах, секторальных законах, распоряжениях или политике. Признание на более высоком уровне правовой иерархии обычно приводит к более широкой и сильной защите коренных народов.

3. Идентификация коренных народов

49. Необходимо, чтобы признание государствами коренных народов включало также эффективный процесс конструктивной идентификации конкретных народов в рамках соответствующей юрисдикции. Такая идентификация с учетом местных особенностей и обстоятельств позволяет государствам выполнять свою обязанность по предотвращению культурной ассимиляции коренных народов или любого действия, имеющего своей целью или результатом лишение их целостности как самобытных народов, или их культурных ценностей, или этнической принадлежности⁴⁴. Наличие специального процесса идентификации позволяет государству также разрабатывать соответствующие меры, такие как эффективное предоставление государственных услуг коренным народам, одновременно защищая их личные данные от самозванцев или мошенников.

50. Однако такой процесс идентификации конкретных коренных народов, по отношению к которым у них есть обязательства, не дает государствам права определять коренные народы или устанавливать их права. Напротив, в качестве основного критерия государства должны придерживаться основополагающего принципа самоидентификации. В Декларации указано, что коренные народы имеют право определять себя или свою этническую принадлежность в соответствии со своими обычаями и традициями⁴⁵. Схожим образом, пункт 2 статьи 1 Конвенции МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (№ 169) требует, чтобы указание самих народов на их принадлежность к числу коренных рассматривалось как основополагающий критерий для определения групп, на которые распространяются положения этой Конвенции.

51. Кроме того, использование нормы «самоидентификации» способствует восстановлению самооценки и уверенности в себе коренных народов, смягчая последствия многовековой маргинализации, в том числе в принятии решений относительно их собственной судьбы. Оно подразумевает также возможность коренных народов в большей степени определять свое будущее.

52. Поэтому необходимо, чтобы эффективный процесс идентификации государствами конкретных коренных народов основывался на основополагающем праве коренных народов определять себя (самоидентификация), а также на

⁴³ Там же, ст. 5.

⁴⁴ Там же, ст. 8, п. 2 а).

⁴⁵ Там же, ст. 33, п. 1.

объективных отличительных особенностях (критериях), под которыми подразумеваются исторические несправедливости, от которых страдали и продолжают страдать соответствующие народы. В статье 1 Конвенции МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (№ 169) перечислены дополнительные объективные особенности, на которые могут ориентироваться государства для четкой идентификации коренных народов, в том числе их принадлежность к потомкам тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты.

53. В процессе регистрации государство может запросить у коренных народов дополнительную информацию; однако необходимо, чтобы любая такая информация была доступна коренным народам, а решения государства в рамках любого процесса идентификации должны оставаться открытыми для судебного пересмотра и правового оспаривания. Такие конкретные процессы идентификации должны охватывать те коренные народы, которые, возможно, потеряли доступ к землям или языкам предков или чьи традиционные институты были ослаблены. Это означает, что лица из числа коренных народов в городских районах также должны иметь доступ к защите.

54. Самоидентификация коренных народов, пострадавших от нарушений, в сочетании с признанием государствами этих народов в рамках своей юрисдикции должна служить также защите истории и культурной целостности коренных народов, в том числе от самозванцев. Государственным институтам, в том числе судебным органам, следует бороться с теми, кто, не испытав на себе такой же или аналогичной исторической несправедливости как коренные народы, определяет себя в качестве таковых и неправомерно претендует на доступ к соответствующему режиму исправления положения в области прав человека. Однако этот процесс должен включать активное участие легитимных организаций и институтов коренных народов, как того требует Декларация⁴⁶.

С. Неблагоприятное воздействие объединения понятий «коренные народы» и «местные общины», в том числе на признание

55. Термин «местные общины» еще не стал понятием в области прав человека, имеющим четкое значение или связанные с ним права. Он остается преимущественно понятием внутреннего права, пока что определенным немногими государствами. Он был включен в многосторонние природоохранные соглашения (МПС), в том числе в Конвенцию о биологическом разнообразии, куда он был заимствован из национальной практики⁴⁷.

56. Однако все чаще, особенно среди субъектов, занимающихся вопросами изменения климата и сохранения биоразнообразия, встречается практика объединения понятий «коренные народы» и «местные общины», в том числе посредством использования общей для обеих групп аббревиатуры «КНМО». Такое объединение привело к фундаментальному заблуждению относительно того, что права коренных народов и права местных общин — это одно и то же и что они основаны на одних и тех же международных документах. В одной из недавних публикаций утверждалось, что «права КНМО» гарантируются Конвенцией МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (№ 169)⁴⁸, как будто коренные народы и местные общины представляют собой единую однородную группу правообладателей. Это утверждение в корне неверно. Термин «местные общины» (и «КНМО») не упоминается и не защищается ни в Декларации, ни в Конвенции МОТ. Такое объединение понятий представляет серьезную угрозу для прав коренных

⁴⁶ Там же, ст. 19.

⁴⁷ Конвенция о биологическом разнообразии, ст. 8 j).

⁴⁸ См. <https://www.peoplesforestspartnership.org/principles>.

народов, о чем ранее заявляли три механизма Организации Объединенных Наций по коренным народам⁴⁹.

1. Полное распространение режима прав коренных народов на местные общины: серьезные нравственные и правовые озабоченности

57. Полное распространение режима прав коренных народов на местные общины вызывает серьезные опасения. Режим прав человека для коренных народов как рамочный механизм исправления положения не может быть конструктивно применен к лицам или группам, которые не сталкивались с такими же или аналогичными конкретными нарушениями или ущемлениями прав человека. Режимы прав человека, направленные на исправление положения, ориентированы на жертв. Полное распространение поставит под угрозу также культурную целостность коренных народов, отвлечет внимание от исторической несправедливости в их отношении и откроет дверь для узурпации.

58. Распространение прав коренных народов на местные общины может также привести к укреплению позиций доминирующих групп в противостоянии коренным народам. В ряде случаев, в частности в Азии и Африке, соседние общины лишали коренные народы земель их предков, в том числе используя против них мотивируемую расовыми признаками дискриминационную риторику в отношении их традиционных источников средств к существованию и практик, таких как охота, пастбищное животноводство или переложное земледелие. В докладах сообщается о случаях, когда местные общины в Африке считали проживающие рядом с ними коренные народы людьми с отсталой культурой, неспособными пользоваться теми же исконными правами на земли и ресурсы, что и они⁵⁰.

59. В материалах, представленных одним из национальных правозащитных учреждений в процессе подготовки настоящего доклада, говорится о том, что программа общинных лесов, в которой коренные народы и местные общины были объединены в рамках одного защитного режима, не принесла выгод коренным народам из-за господствующего положения местных общин, в том числе в структурах управления и принятия решений⁵¹. Существуют и положительные примеры партнерства коренных народов и местных общин в их правозащитной деятельности, например направленной на признание их соответствующих прав на земли. Однако любой союз между коренными народами и местными общинами в целях совместной работы, особенно в контексте сохранения биоразнообразия и борьбы с изменением климата, должен быть основан на признании различий в правовых режимах, применимых к каждой из этих двух групп, и открытости в отношении социальной динамики, с тем чтобы противостоять любым попыткам доминирования одной из групп.

2. Применение более слабых прав местных общин к коренным народам: нарушение принципа недопустимости регрессии⁵²

60. Многие страны, в частности в Африке и Азии, признают коллективные обычные права на землю в рамках своего национального законодательства в отношении групп,

⁴⁹ См.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/indigenouspeoples/emrip/Statement_EMRI_IP_July_2023.pdf и <https://www.culturalsurvival.org/news/three-un-indigenous-peoples-mechanisms-joint-statement-about-local-communities>.

⁵⁰ African Commission, Report of the African Commission's Working Group, pp. 37–40.

⁵¹ Материалы, представленные национальным правозащитным учреждением Камеруна. Все полученные материалы будут размещены на сайте <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2025/call-contributions-report-60th-session-hrc-recognition-indigenous-peoples>.

⁵² Согласно принципу недопустимости регрессии, государства обязаны не отступать от уже защищенных и гарантированных прав человека. Верховный суд Индии в своем решении от 6 сентября 2018 года по делу *Навтедж Сингх Джохар против Индийского Союза* заявил следующее: «Никакой регрессии прав происходить не должно. В прогрессивном и постоянно совершенствующемся обществе нет места отступлению. Общество должно идти вперед. Доктрина недопустимости регрессии гласит, что государствам не следует предпринимать меры

не относящихся к коренным народам. Однако эти права подлежат ограничениям, зависят от усмотрения государства и могут быть отменены в пользу охраняемых территорий, частных инвестиций или для иных целей.

61. Многосторонние природоохранные соглашения, особенно те, которые известны как Рио-де-Жанейрские конвенции⁵³, и связанные с ними протоколы и рамочные документы предусматривают некоторые дополнительные права для местных общин, но они не представляют собой права человека и ограничиваются участием, уважением и защитой их знаний, нововведений и практики, распределения выгод и информации. Кроме того, будучи рамочными конвенциями, Рио-де-Жанейрские конвенции устанавливают широкие принципы и обязательства для государств-участников, подразумевая дальнейшее уточнение подробностей в последующих протоколах или национальном законодательстве, что иллюстрирует формулировка статьи 8 j) Конвенции о биологическом разнообразии:

Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно:

...

j) в соответствии со своим национальным законодательством обеспечивает уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия...

62. Поэтому объединение понятий «коренные народы» и «местные общины» может означать также применение более слабых прав местных общин к коренным народам. Таким образом, юридическая защита прав коренных народов будет ослаблена, поскольку они будут подчиняться внутреннему законодательству, что будет равносильно регрессии в пользовании правами. К сожалению, ослабление прав коренных народов, как представляется, является целью государств, которые поддерживают это объединение понятий, оспаривая при этом актуальность понятия «коренные народы» и их прав в национальном контексте. Таким образом, это объединение становится завуалированным способом ослабления прав коренных народов.

63. Государства могут легко оправдать невыполнение международных стандартов, опирающихся на национальное законодательство, ссылаясь на нехватку ресурсов или несоответствие политическим приоритетам.

64. В свою очередь права коренных народов имеют более широкий охват и основаны на самых сильных принципах международного права, а именно: праве на самоопределение и запрете расовой дискриминации, которые являются общепринятой составляющей обычного международного права⁵⁴. Это различие имеет решающее значение. Например, в отличие от земельных прав местных общин, права коренных народов не зависят от признания в национальном законодательстве. Эти права существуют и являются неотъемлемыми независимо от того, признает и защищает ли их государство. Государство не может ссылаться на свои внутренние законы в качестве оправдания отсутствия гарантий права коренных народов.

или шаги, которые преднамеренно ведут к регрессии в пользовании правами, предусмотренными Конституцией или иным образом».

⁵³ Рио-де-Жанейрские конвенции — это многосторонние природоохранные соглашения, которые были приняты на саммите в Рио-де-Жанейро в 1992 году, а именно: Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Конвенция о биологическом разнообразии и Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке.

⁵⁴ См. International Court of Justice, *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, *Jurisdiction and Admissibility, Judgment*, I.C.J. Reports 2006, p. 6. См. также International Court of Justice, *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation, Judgment)*, I.C.J. Reports 2024, p. 78.

65. В отличие от местных общин, коренные народы признаются в качестве наций и поэтому пользуются правом на самоопределение, в силу которого они свободно устанавливают свой политический статус и свободно осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие⁵⁵. Из права на самоопределение вытекают многие другие права, такие как право на земли, территории и ресурсы, культуру, язык и самоуправление. Без права на самоопределение коренные народы не могут пользоваться другими правами.

66. Права коренных народов в международном праве, несомненно, отличаются от прав местных общин, отраженных в Рио-де-Жанейрских конвенциях и других многосторонних природоохранных соглашениях, имеют более широкую сферу применения и большую юридическую силу. Однако все более широкое использование в многосторонних природоохранных соглашениях объединенного термина «коренные народы и местные общины» может привести к размыванию отдельных прав, принадлежащих каждой из этих групп.

3. Заключительные замечания относительно местных общин

67. В отличие от коренных народов, местные общины конкретно не признаются в международном праве прав человека, из-за чего их правовой статус в многосторонних природоохранных соглашениях более неоднозначен и зависит от условий в той или иной стране. Таким образом, объединение этих двух групп может нарушить принцип недопустимости регрессии в пользовании коренными народами правами, в том числе за счет ослабления требований к обеспечению свободного, предварительного и осознанного согласия на проведение консультаций и отнесения земель, территорий и ресурсов коренных народов к общим «общинным землям».

68. Несколько стран определили термин «местные общины» и их земельные права в своем внутреннем законодательстве или находятся в процессе такого определения. Препятствовать развитию этой тенденции не нужно; однако государствам-первопроходцам следует воздерживаться от отстаивания на международной арене принятой на национальном уровне идеи объединения понятий. Каждое государство вправе адаптировать понятие «местные общины» и их права к своему национальному контексту.

69. На международном уровне термин «местные общины» впервые был использован в Рио-де-Жанейрских конвенциях⁵⁶. Однако этот термин еще не является понятием в области прав человека. Он не проходил через процесс разработки стандартов в области прав человека — например по линии Совета по правам человека — для определения его собственного значения и закрепления за ним прав. Термин «местные общины» используется в Декларации Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, но он не наделен значением с точки зрения прав человека. Согласно пункту 3 статьи 1 этой Декларации, она также применима к коренным народам и местным общинам, работающим на земле, общинам, занимающимся отгонным животноводством, общинам кочевников и полукочевников и к безземельным лицам, занимающимся малыми формами сельскохозяйственного производства. Это положение просто означает, что «крестьяне и другие лица, работающие в сельских районах», о которых

⁵⁵ Декларация, ст. 3.

⁵⁶ Категория «местные общины» была введена в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, принятой в 1992 году, в принципе 22 которой отмечается, что коренное население и его общины, а также другие местные общины призваны играть жизненно важную роль в рациональном использовании и улучшении окружающей среды. Впоследствии этот термин был включен в Конвенцию о биологическом разнообразии, Конвенцию по борьбе с опустыниванием, Парижское соглашение об изменении климата и Канкунские договоренности. В Куньминско-Монреальской глобальной рамочной программе в области биоразнообразия, принятой в 2002 году, признается важная роль и вклад коренных народов и местных общин как хранителей биоразнообразия и партнеров в его сохранении, восстановлении и устойчивом использовании.

говорится в названии Декларации, могут принадлежать к «коренным народам» и «местным общинам»⁵⁷.

70. Тем временем Специальный докладчик настоятельно рекомендует немедленно положить конец объединению понятий «коренные народы» и «местные общины». Эти два режима должны быть разделены и рассматриваться отдельно, как это было продемонстрировано в рамках передовой практики Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, в целях осуществления которой для коренных народов и местных общин были созданы отдельные платформы взаимодействия⁵⁸. Кроме того, когда эти понятия используются не в объединенном виде, а рядом, Специальный докладчик рекомендует всегда включать уточняющее примечание (сноску или оговорку) о том, что использование термина «коренные народы» рядом с термином «местные общины» не означает, что эти две группы пользуются одними и теми же правами в соответствии с международным правом.

III. Практика государств и других субъектов в отношении признания коренных народов

71. Признание коренных народов осуществляется в рамках конституций, законодательства, договоров, политики и других мер. Несмотря на достигнутый прогресс, практика признания в разных регионах и странах применяется неравномерно и зависит от характера колониальной истории, политической воли, субъективного восприятия и правозащитной деятельности коренных народов. Настоящий раздел, посвященный практике признания, основан на материалах, представленных правительствами, коренными народами и другими субъектами.

A. Конституционное признание

72. В последние несколько десятилетий все большее распространение получает тенденция к признанию коренных народов в рамках национальных конституций. Этот сдвиг происходит под влиянием таких международно-правовых документов, как Декларация и Конвенция МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (№ 169), принятие которых послужило стимулом к проведению внутренних реформ и включению вопросов и прав коренных народов в национальные повестки дня.

73. Масштабы конституционного признания различаются. В некоторых конституциях коренные народы лишь упоминаются, в то время как в других их конкретные материальные права излагаются более подробно.

74. По уровню конституционного признания среди регионов первое место занимает Латинская Америка. В конституциях Многонационального государства Боливия и Эквадора коренные народы признаются в качестве фундамента государства и многонационального управления⁵⁹. В конституции Колумбии признаются коренные народы и их коллективные и индивидуальные права⁶⁰. В конституции Мексики признаются коренные народы и предусматривается их право на самоопределение и

⁵⁷ Рабочая группа по правам крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, указала, что конкретные лица или группы лиц, работающих в сельских районах, могут считаться крестьянами при условии, что они отвечают объективным и субъективным требованиям, изложенным в пункте 1 статьи 1 Декларации Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, и что в число этих лиц и групп входят коренные народы и местные общины (A/HRC/57/51, п. 38).

⁵⁸ См. ICCD/COP(16)/24/Add.1, решение 5/COP.16.

⁵⁹ Материалы, представленные правозащитником из Эквадора.

⁶⁰ Материалы, представленные Колумбией.

автономию⁶¹. Бразилия признает социальную организацию, обычаи, языки, верования и традиции коренных народов, а также их права на традиционно занимаемые ими земли⁶². Что касается Северной Америки, то в Конституционном акте Канады 1982 года предусматривается признание коренных народов и излагаются их основные права⁶³. В Конституции Соединенных Штатов Америки 1787 года коренные народы не признаются, но Конгрессу предоставляется право регулировать торговлю с «индейскими племенами»⁶⁴.

75. Что касается Тихоокеанского региона, то в Австралии референдум 1967 года по внесению поправок в конституцию стал поворотным моментом в устранении дискриминационных положений в отношении коренных народов и позволил парламенту принимать специальные законы для «первых наций». Однако в ней не содержится четкого признания их в качестве «первых народов» или «первых наций», а референдум о конституционном признании в 2023 году не увенчался успехом⁶⁵. В конституции Фиджи признаются народы таукен и ротума, включая их право собственности на свои земли и их уникальную культуру, обычаи, традиции и язык, и предусматривается защита землевладения на основе обычного права⁶⁶.

76. В Азии практика конституционного признания существенно различается в зависимости от страны. Конституция Индии предусматривает наличие зарегистрированных племен, но их признание носит скорее административный характер, нежели правовой. В конституции Непала 2015 года признаются «адиваси джанаджати» (коренные этнические группы и народности), которые, согласно этому документу, отличаются от меньшинств и других групп. В конституции Филиппин 1987 года признаются коренные культурные общины и подтверждаются их права на земли предков, а также их права на сохранение и развитие своей культуры, традиций и институтов.

77. В Африканском регионе конституционное признание коренных народов не является распространенной практикой. Хотя в Конституции Кении коренные народы не признаются в явном виде, в ней упоминаются коренные общины, которые «сохраняют и поддерживают традиционный уклад жизни и добывают средства к существованию охотой или собирательством», как один из видов «маргинализированных общин»⁶⁷.

78. В Европе по конституционному признанию коренных народов лидируют Северные страны. В Норвегии предусматривается конституционная защита языка, культуры и образа жизни саамов⁶⁸. В 2011 году в конституцию Швеции были внесены поправки в целях признания саамов. В Конституции Российской Федерации признаются «коренные малочисленные народы»⁶⁹.

79. Конституционное признание коренных народов имеет крайне важное значение; однако его успех зависит от наличия твердой политической воли, необходимой правовой базы и конструктивного взаимодействия с правообладателями. Несмотря на общемировую тенденцию к конституционному признанию, во многих случаях такое признание не сопровождается принятием необходимого законодательства. Символическое признание без обеспечения соблюдения материальных прав с большей вероятностью негативно скажется на коренных народах.

80. Несмотря на достигнутые успехи, продолжают существовать и проблемы, связанные с пробелами в осуществлении, отсутствием необходимых законов и политической воли. Колониальное наследие продолжает оказывать влияние на

⁶¹ Материалы, представленные Мексикой.

⁶² Материалы, представленные Бразилией.

⁶³ Канада, Конституционный закон 1982 года, ст. 35.

⁶⁴ Соединенные Штаты, Конституция, ст. 1, п. 8.

⁶⁵ Материалы, представленные Австралийской комиссией по правам человека.

⁶⁶ Фиджи, Конституция, преамбула и ст. 28.

⁶⁷ Кения, Конституция, 2010, ст. 260.

⁶⁸ Материалы, представленные Норвегией.

⁶⁹ Российская Федерация, Конституция, ст. 69.

управление в наши дни, поскольку государства сохраняют правовую базу, не благоприятствующую коренным народам. Многие зависят также и от судебных органов, поскольку суды иногда могут толковать права коренных народов ограничительным образом.

81. Кроме того, при указании на группы, которые сами относят себя к коренным народам, государства в своих конституциях используют различную терминологию. Например, в некоторых конституциях они называются «этническими меньшинствами», «племенными общинами», «традиционными общинами» или «маргинализованными общинами». Для обеспечения надлежащего и эффективного соблюдения соответствующих стандартов крайне важно, чтобы коренные народы признавались в качестве таковых.

В. Национальное законодательство и судебная практика

82. Преобладающими средствами признания государствами коренных народов являются законодательство и парламентские акты. Эти правовые инструменты обеспечивают гибкие и доступные механизмы для защиты прав коренных народов, особенно в тех случаях, когда конституционные реформы сопряжены с политическими или процедурными трудностями.

83. Стимулами к юридическому признанию коренных народов посредством законодательства часто служат решения национальных судов и международных органов. Они играют важнейшую роль в толковании конституционных гарантий, обеспечении соблюдения правозащитных стандартов и привлечении правительств к ответственности за несправедливости, затрагивающие коренные народы.

84. Однако участие коренных народов в законодательных процессах часто не предусматривается, в результате чего законы не отражают их приоритетов и жизненных реалий. Обеспечение исполнения многих законов затрудняется расплывчатостью положений, недостаточным финансированием или слабостью институтов. В некоторых странах частичное дублирование законов приводит к путанице и неопределенности, особенно когда они нарушают обычное право коренных народов. Кроме того, изменить и отменить законодательство легче, чем конституционные положения, что может повлиять на стабильность прав. В некоторых случаях законы признают самобытность или статус коренных народов, не предусматривая при этом существенных прав или защиты, в результате чего признание носит преимущественно символический характер.

85. Федеральные системы могут влиять на признание коренных народов по-разному, поскольку различные субъекты в составе государств могут обладать различной степенью автономии. Некоторые субъекты федераций могут самостоятельно признавать коренные народы и иметь более прогрессивные законы, чем те, что действуют на федеральном уровне. Такие различия могут привести к юридическим разночтениям и фрагментарному обеспечению исполнения федеральных и местных законов.

86. Некоторые государства пошли по пути признания коренных народов с помощью законодательства о создании национальных представительных учреждений. В Северных странах в рамках усилий по признанию прав коренных народов были учреждены саамские парламенты. Такое законодательство часто служит целям реализации конституционных положений.

87. Несколько стран приняли законы о признании коренных народов в соответствии с решениями судов или конституционными требованиями.

88. Многие страны Латинской Америки признали коренные народы на основании парламентских актов. Страны этого региона приняли ряд необходимых рамочных норм, которые впоследствии были дополнены судебными решениями. Верховный суд Панамы заявил, что правительство должно обеспечить коренным общинам

необходимые земли и коллективные земельные права на эти земли для достижения их экономического и социального благосостояния⁷⁰.

89. Что касается Европы, то законы о признании коренных народов приняли несколько стран. В Законе о самоуправлении в Гренландии от 2009 года народ Гренландии признается в качестве народа, имеющего право на самоопределение, в соответствии с международным правом. Этот Закон позволяет Гренландии взять на себя ответственность за большинство своих внутренних вопросов и устанавливает, что народ Гренландии может принять решение добиваться независимости⁷¹. В результате роста политической мобилизации саамов и признания со стороны государства Норвегия учредила саамский парламент в соответствии с Законом о саамах 1987 года, признавая саамов в качестве коренного народа и предоставляя им определенную культурную автономию. Саамский парламент защищает интересы, язык и культуру саамов. Он действует независимо, определяя собственные приоритеты и политику, и служит как политическим, так и административным институтом для саамского народа⁷². Учреждение в 1993 году Саамского парламента Швеции рассматривается как признание статуса саамов в качестве коренного народа. В отличие от Норвегии, Швеция не ратифицировала Конвенцию МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (№ 169). Тем не менее шведские суды используют Конвенцию и Декларацию в качестве основных источников права⁷³. Например, в решении, касающемся саамской деревни Гирьяс, для обоснования прав саамского народа Верховный суд сослался на Конвенцию МОТ и Декларацию⁷⁴.

90. Что касается Северной Америки, то Соединенные Штаты не имеют единого всеобъемлющего закона о признании всех коренных народов. Принятый Конгрессом в 1971 году Закон об урегулировании претензий коренных жителей Аляски касается лишь коренных народов Аляски. В Канаде права коренных народов были признаны с принятием в 2021 году Закона о Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, согласно которому от Канады требуется привести свое законодательство, в том числе Закон об индейцах, в соответствие с правами, изложенными в Декларации. Кроме того, закон обязывает федеральное правительство подготовить и осуществлять план действий и представлять парламенту ежегодные доклады о проделанной работе.

91. Несколько стран Азии и Тихоокеанского региона приняли законодательство, официально признающее коренные народы. Принятый Филиппинами Закон о правах коренных народов 1997 года является важнейшим законом, признающим исконные владения и самоуправление. В 2019 году Япония приняла Закон о поощрении политики в отношении айнов, в котором они получили официальное признание. В 2023 году Высокий суд Осаки в ходе судебного разбирательства, связанного с репатриацией останков рюкюсцев, признал этот народ коренным. 6 июня 2025 года Верховный суд Непала издал распоряжение, требующее от органов на всех уровнях власти — федеральном, провинциальном и местном — разрабатывать законы, политику и программы в соответствии с Конвенцией МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (№ 169) и Декларацией⁷⁵.

92. Что касается Африки, то лишь немногие страны приняли специальное законодательство о признании коренных народов. Они включают Республику Конго, которая в 2011 году приняла закон № 5-2011 о поощрении и защите прав коренного

⁷⁰ См. Center for International Environmental Law, “Panama’s Supreme Court recognizes Indigenous Peoples’ land rights and role as guardians of the environment”, 20 January 2021.

⁷¹ A/HRC/54/31/Add.1, п. 8.

⁷² См. <https://sametinget.no/about-the-sami-parliament/>.

⁷³ Материалы, представленные Союзом Саамов.

⁷⁴ См. Cultural Survival, “Historic court ruling upholds Sami rights in Sweden”, 14 February 2020.

⁷⁵ См. Cultural Survival, “Historic victory: Nepal’s Supreme Court mandates nationwide implementation of treaties for Indigenous Peoples’ rights”, 16 June 2025.

населения, и Демократическую Республику Конго, которая в 2022 году приняла закон № 22/030 о защите и поощрении прав народа пигмеев.

C. Признание в секторальных законах и политике

93. Многие государства признали права и роль коренных народов в секторальном законодательстве, в частности по вопросам лесов, биоразнообразия, землепользования, водных ресурсов и изменения климата. В таких законах могут признаваться права коренных народов на землю, природные ресурсы, традиционные знания и участие в принятии решений. Правовые инструменты такого типа часто предоставляют практические возможности для участия, обеспечения прав на ресурсы и охраны окружающей среды коренных народов, часто создаваясь в рамках реагирования на деятельность движений за экологическую справедливость, земельные конфликты или международные требования к включению коренных народов для получения финансирования.

94. Законы и политика в области климата все чаще включают положения об участии коренных народов, в частности в контексте программ компенсации выбросов углерода, планирования деятельности по адаптации и климатического финансирования. Секторальные законы в таких областях, как интеллектуальная собственность или культурное наследие, могут признавать системы знаний коренных народов и предусматривать механизмы их защиты и справедливого использования.

95. В странах Латинской Америки права коренных народов включаются в лесное и земельное законодательство, часто в рамках более широких реформ, касающихся регулирования природопользования. В Латинамериканском регионе участие коренных народов все чаще упоминается в рамочных программах в области климата. В Африке, Азии и Тихоокеанском регионе наблюдается положительная динамика, однако на уровне имплементации существуют различия. В Северной Америке существует целый ряд федеральных и субнациональных секторальных законов, которые признают роль коренных народов в экологическом менеджменте, часто осуществляемую на основе согласованных договоренностей или структур совместного управления.

96. Хотя такие секторальные законы могут использоваться в качестве рычага для признания некоторых аспектов прав коренных народов, в них отсутствует всеобъемлющее и последовательное признание коренных народов в качестве правообладателей. Кроме того, существует множество примеров секторальных законов, которые противоречат обычному праву и практике коренных народов.

IV. Выводы и рекомендации

A. Выводы

97. Признание коренных народов остается краеугольным камнем международных усилий в области прав человека, направленных на исправление исторической несправедливости по отношению к этим народам и обеспечение равноправия. Главными носителями обязательств по обеспечению прав человека являются государства. Однако для выполнения своих обязательств государства обязательно должны признавать бенефициаров (правообладателей) соответствующих прав. Права коренных народов представляют собой неотъемлемые права, которые признаются международным правом и являются обязательными для осуществления государствами независимо от признания во внутреннем законодательстве.

98. В результате принятия Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов уровень признания коренных народов по всему миру возрос. Многие страны приняли конституционные, законодательные или политические меры, в рамках которых коренные народы признаются в качестве

правообладателей в соответствии с международным правом. Несколько государств предприняли еще более серьезные меры, официально включив положения Декларации в свое национальное законодательство.

99. Тенденция к конституционному признанию наиболее ярко выражена в регионах с влиятельными движениями коренных народов и колониальным прошлым, где в качестве инструментов примирения и государственного переосмысления используются конституционные реформы. Однако эта практика постепенно перенимается и другими государствами, причем с разной скоростью. Эти усилия свидетельствуют о росте тенденции к расширенному юридическому признанию коренных народов.

100. Одними из самых распространенных механизмов признания государствами коренных народов являются законы и парламентские акты. Эти правовые инструменты зачастую являются более легкими в использовании для подтверждения прав коренных народов, особенно в условиях, когда конституционные реформы могут быть сопряжены с политическими или процедурными трудностями.

101. Признание на законодательном уровне становится все более распространенным явлением во всем мире, однако правоприменение часто затрудняется расплывчатостью формулировок, ограниченностью ресурсов или слабостью институтов. Осуществлению может помешать также частичное дублирование законов или их противоречие друг другу, особенно при их сопоставлении с обычным правом коренных народов.

102. В Африке и Азии процесс признания коренных народов продвигается медленно, отчасти из-за сохранения неверного понимания термина «коренные народы». Иногда ошибочно считается, что использование этого термина может способствовать расколу, ставить под сомнение территориальную целостность или наделять определенные общины преимуществами.

103. Термин «коренные народы» — это понятие в области прав человека, разработанное для исправления исключительной исторической несправедливости в целях примирения коренных народов с государствами и установления между ними новых партнерских отношений, основанных на доверии и правах.

104. Термин «местные общины» еще не признается в качестве понятия в области прав человека и остается понятием внутреннего права, что в корне отличает его от международно признанной системы защиты прав человека коренных народов.

105. Объединение понятий «коренные народы» и «местные общины» способствует возникновению недопонимания. Такая практика может подрывать особые права коренных народов и иногда используется государствами, которые либо не признают существование коренных народов в пределах своей юрисдикции, либо пытаются подорвать осуществление их прав в том виде, в котором они определены в международном праве.

В. Рекомендации

106. Что касается признания коренных народов в качестве правообладателей, то государствам следует:

а) юридически признать коренные народы в качестве отдельной группы правообладателей в соответствии с международным правом, как это подтверждается в Декларации и других соответствующих документах по правам человека;

б) признать коренные народы в качестве ключевых партнеров в деле содействия национальному примирению и единству;

с) гарантировать эффективное управление и представительные институты для коренных народов.

107. Что касается использования точной терминологии, то государствам следует последовательно использовать термин «коренные народы» или предпочитаемые этими народами альтернативные национальные или местные термины при том понимании, что на международном уровне они известны как «коренные народы». Государствам следует избегать замены этих терминов такими терминами, как «местные общины» или «этнические меньшинства».

108. Что касается обеспечения признания с учетом самоидентификации и исторической несправедливости, то государствам следует признавать коренные народы в пределах своей юрисдикции на основе:

а) принципа самоидентификации;

б) объективных отличительных особенностей, включая историческую несправедливость и культурное своеобразие, наряду с другими особенностями, закрепленными в международных правозащитных нормах;

с) консультаций и сотрудничества с коренными народами в соответствии с Декларацией.

109. Что касается инкорпорирования Декларации во внутреннюю правовую базу, то в преддверии двадцатой годовщины принятия Декларации государствам следует подтвердить свою приверженность путем:

а) инкорпорирования Декларации в национальное законодательство;

б) принятия законодательных, административных и политических мер для осуществления ее положений;

с) обеспечения того, чтобы такие меры разрабатывались в партнерстве с коренными народами.

110. Что касается содействия конституционному и законодательному признанию, то государствам следует:

а) признать коренные народы в своих конституциях в целях утверждения равноправия и предотвращения дискриминации;

б) принять специальное законодательство для содействия реализации прав коренных народов;

с) обеспечить, чтобы такие законы были исполнимы и сообразны обычному праву и институтам коренных народов;

д) отменить дискриминационные в отношении коренных народов законы и провести обзор существующего законодательства в целях приведения его в соответствие с обычным правом коренных народов.

111. Что касается исполнения судебных решений, то государства должны выполнять решения национальных, региональных и международных судов и договорных органов, которые подтверждают права коренных народов, в частности те, которые предписывают признание и реституцию.

112. Что касается обеспечения свободного, предварительного и осознанного согласия, то признание должно включать право коренных народов на участие в принятии затрагивающих их решений, в том числе право давать или не давать свободное, предварительное и осознанное согласие в соответствии с международными стандартами.

113. Государствам следует воздерживаться от объединения понятий «коренные народы» и «местные общины». Когда в документах используются оба термина, следует включать сноску, поясняющую, что использование термина «коренные народы» рядом с термином «местные общины» не означает, что эти две группы пользуются одними и теми же правами в соответствии с международным правом.

114. Системе Организации Объединенных Наций и международному сообществу следует:

а) поощрять участие коренных народов, которые сами причисляют себя к таковым, и обеспечивать, чтобы механизмы взаимодействия отражали особый статус и права коренных народов в соответствии с международным правом;

б) избегать объединения понятий «коренные народы» и «местные общины» на практике и в языке; когда в документах используются оба термина, включать сноску или оговорку, в которых уточняется, что использование термина «коренные народы» рядом с термином «местные общины» не означает, что эти две группы пользуются одними и теми же правами в соответствии с международным правом.
