



---

**Постоянный форум по вопросам коренных народов**

Девятнадцатая сессия

Нью-Йорк, 13–24 апреля 2020 года

Пункт 6 предварительной повестки дня\*

**Будущая работа Постоянного форума, включая  
вопросы, рассматриваемые Экономическим  
и Социальным Советом, и новые вопросы****Исследование на тему «Автономии коренных народов:  
опыт и перспективы»\*\*****Записка Секретариата**

На своей семнадцатой сессии Постоянный форум по вопросам коренных народов поручил одному из своих членов, Йенсу Далю, провести исследование на тему «Автономии коренных народов: опыт и перспективы» и представить результаты этого исследования Форуму на его девятнадцатой сессии (см. [E/2019/43-E/C.19/2019/10](#), п. 141).

---

\* [E/C.19/2020/1](#).

\*\* При подготовке исследования автор опирался на поддержку множества людей, без которых выполнить порученное не удалось бы, однако ответственность за содержание лежит сугубо на авторе. Он хотел бы особенно поблагодарить Лолу Гарсию-Аликс и Алехандро Парельяду, которые с самого начала были активно подключены к составлению этого доклада.



## I. Введение

1. Право коренных народов на автономию прочно закреплено в статьях 3 и 4 Декларации о правах коренных народов. Постоянный форум по вопросам коренных народов часто занимается темами самоуправления и прав коренных народов. Основное место в настоящем исследовании отводится опыту таких народов, истории появления различных коренных автономий, вариантам, имеющимся у коренных народов, и препятствиям, с которыми эти народы сталкиваются в стремлении осуществить свои права в соответствии с международным правом.
2. В январе 2018 года Департамент по экономическим и социальным вопросам провел в Нью-Йорке совещание международной группы экспертов по теме «Устойчивое развитие на территориях коренных народов»<sup>1</sup>. В марте 2019 года Межамериканская комиссия по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов, Постоянный форум и Экспертный механизм по правам коренных народов провели в Мехико семинар по теме «Права коренных народов на автономию и самоуправление как проявление права на самоопределение»<sup>2</sup>. Настоящее исследование задумано в развитие работы и итогов этих совещаний, а также недавнего доклада Специального докладчика, посвященного праву коренных народов на автономию или самоуправление (A/74/149).
3. На каждом континенте коренным народам удавалось воспользоваться ощущаемым ими правом на самоопределение, создавая автономии в соответствии с местными политическими и демографическими реалиями. Опыт реализации этого права подсказывает, что у коренных народов есть разнообразные варианты взять свою судьбу под собственный контроль. Этими вариантами открывается диапазон возможностей, включающий создание структуры управления, основанной на исключительном территориальном контроле.
4. В настоящем исследовании понятие «автономия» используется для описания статуса, когда коренные народы де-факто добились самоопределения, т. е. толкуется шире, чем территориальное самоуправление.
5. Настоящее исследование фокусируется на некоторых из форм автономии, выбираемых коренными народами или доступных им. В каждом случае анализируются условия, преимущества, проблемы и перспективы.

## II. Типы автономии

### A. Территориальная автономия

6. Когда государство признаёт права коренных народов, оно может определить некую территорию, в пределах которой этим народам предоставляется ряд специально оговариваемых прав. Хорошо известен пример самоуправления Гренландии; автономные регионы созданы коренными народами в нескольких странах Латинской Америки, включая Колумбию, Никарагуа и Панаму. В других случаях правительства фактически загоняли коренные народы в автономные территориальные структуры. Одним таким случаем являются резервации североамериканских индейцев; другим — автономные образования, созданные в российских регионах (Крайний Север, Сибирь и Дальний Восток) еще в 1920-х годах. К числу крупнейших территориальных автономий коренных

<sup>1</sup> См. [www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/meetings-and-workshops/egm2018.html](http://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/meetings-and-workshops/egm2018.html).

<sup>2</sup> См. [www.iwgia.org/en/focus/global-governance/3326-seminar-indigenous-peoples-rights-to-autonomy](http://www.iwgia.org/en/focus/global-governance/3326-seminar-indigenous-peoples-rights-to-autonomy).

народов относятся Нунавут в Канаде, Гуна-Яла в Панаме и резервация Навахо в Соединенных Штатах Америки.

7. Территориальные автономии можно сравнить с государственными образованиями. В таких случаях независимо от того, установлена ли автономия на поселковом, общинном или региональном уровне, все граждане получают в принципе равные права. Все граждане, отвечающие определенным критериям, имеют право голоса в руководящих органах автономии.

8. Автономия на поселковом уровне существует не только в Канаде и в Соединенных Штатах (Аляска), но и в других местах, например в мексиканской Оахаке, где 417 из 570 муниципалитетов управляются в настоящее время по традиционным обычаям коренного населения и имеют автономные автохтонные правительства. В Мексике причина, по которой коренными народами созданы локальные оплоты в виде муниципальных автономий, кроется в том, что интересы и права этих народов недостаточно учитываются на общенациональном уровне. Канадский Закон об индейцах 1876 года наделяет признанные (принадлежащие к «первым нациям») коренные народы правом создавать племенные правительства, в подчинении у которых может оказаться всего несколько сотен человек, живущих в одной общине. Эти племена могут объединяться с другими и создавать племенные советы, а также организовывать людей, живущих за пределами племенной резервации.

9. Наименьшими по размеру территориальными автономиями являются семьи или семейно-родовые объединения. Они основываются на социально-политических общностях доколониального типа. В Российской Федерации общинам приходится сегодня сталкиваться с давлением, однако благодаря им небольшие группы признанных коренных семей получили права на пользование определенной территорией, остающейся при этом в собственности государства. Общине полагается земельный надел для ведения традиционных занятий, таких как оленеводство, охота или рыболовство. В Скандинавии саамы занимаются оленеводством, организуясь в группы индивидов или домохозяйств с собственной и исключительной пастбищной территорией, которая называется «сиида» и представляет собой оленеводческий округ и базовый институт, регулирующий земельные права, организационные вопросы и пастбищное хозяйство. В Норвегии и Швеции этот институт признаётся в качестве аборигенного.

10. В некоторых случаях, когда территориальная и политическая автономия выглядит в обозримом будущем недостижимой, коренные народы заявляли земельные требования, добиваясь для себя коллективного владения своей традиционной территорией или иных форм контроля над нею. Коллективные права на землю дают соответствующим коренным общинам возможность пользоваться на определенных условиях землей или участками их первоначальной территории.

11. Во всех известных случаях, когда коренные народы выступают с земельными требованиями, проводится различие между правами на поверхность и на недра. Коренные общины перуанской Амазонии занимают цельные, компактные и соседствующие с другими общинами территории, но обладают правами только на поверхность этих территорий. Улаживание земельных требований инуитов в Нунавуте закрепило за ними преимущественные права на охоту на всей заявленной территории, но принадлежащие инуитам корпорации имеют лишь права на поверхность небольшой части этой территории и права на недра еще меньшей ее части. В 2011 году правительство Объединенной Республики Танзания, обеспокоенное фактами захвата земель, предоставило небольшой общине народа хадза, занимающейся охотой и собирательством, права владения, предусматривающие, однако, лишь «традиционное» землепользование.

12. В большинстве случаев улаживание земельных требований представляет собой дорогостоящее и политически и технически сложное начинание. Во-первых, такое требование должно быть признано общенациональными властями; во-вторых, до официального юридического оформления правового титула должно произойти размежевание (по отношению к другим общинам и к интересам третьих сторон). Многие земельные требования сталкиваются с проблемами, осложняющими возможность продажи земли, ее ипотеки или ее передачи юридическим или физическим лицам.

## **В. Функциональная автономия**

13. В глобальном контексте коренные народы обычно придерживаются двух типов функциональной автономии: этнического и культурного. Этническая автономия в рамках государства-нации наделяет всех членов автохтонной группы определенными правами, например разрешая им создавать собственные школы или пользоваться родным языком в суде. На крупных отрезках Арктического региона коренные народы обладают преимущественными или исключительными правами на определенные виды охотничьей, рыболовной и кочевой деятельности.

14. В Норвегии и Финляндии все саамы страны, занесенные в список избирателей, избирают саамские парламенты. Эти парламенты являются консультативными органами, которые финансирует государство. Многие поселки в сельской части Аляски имеют племенной совет, избираемый только коренным населением, но могут иметь и поселковый совет, избираемый всеми местными жителями. Между этими двумя советами существует определенное разделение обязанностей.

15. Всё больше выходцев из коренного населения проживает в городах, где они могут иногда заявить свое право на культурную автономию, что указывает на подъем «диаспорной автохтонности». При рассеянности автохтонного контингента функциональная автономия может носить инклюзивный характер, однако права коренных народов обеспечиваются лучше всего тогда, когда есть способы соединить тех, кто живет в городских районах, с теми, кто живет на традиционной родине. Хотя культурная автономия — это автономия довольно ограниченного типа, она может служить автохтонной группе площадкой для выдвижения дальнейших требований.

16. Существует ряд важных различий между территориальной и функциональной автономиями и между теми вариантами, которые они дают коренным народам. Одним из них является различие между стратегией «прорыва вовне», чья цель — достичь автономии и самоопределения путем территориального самоуправления, и политикой «прорыва внутрь», при которой законное политическое руководство коренных народов непрерывно отстаивает права этих народов в сотрудничестве и по согласованию с государством. «Прорыв внутрь» призван создать такую автономию, которая не замыкается на конкретной территории и позволяет конкретизировать самоопределение посредством сотрудничества и консультаций с государственными властями.

## **III. Интеграция в государстве**

17. Коренные автономии всегда являются частью государств-наций, но уровень, степень и способы их интеграции различаются. При этом можно выделить интеграцию независимого, параллельного и подчиненного типа, однако

большинство (если не все) из автономий могут сочетать в себе компоненты всех трех этих типов.

18. Независимую автономию можно назвать гнездовой<sup>3</sup>. В ее случае общенациональные власти не вправе вмешиваться в решения, принимаемые ее руководящими органами, если эти решения касаются сугубо вопросов, относящихся к ведению автономного образования. Например, автономное правительство Гренландии в одностороннем порядке определяет школьные программы, язык, используемый в школах и парламенте, выдачу концессий на добычу полезных ископаемых и т. д. Но существуют ограничения: хотя гренландские власти самостоятельно распоряжаются выдачей добычных концессий, это не распространяется на добычу урана или других радиоактивных ресурсов.

19. В Панаме автономные территории коренных народов («комарки») признаются законом и служат правовой базой для коллективных прав этих народов на собственную территорию и политико-административную структуру. В комарках коренные народы обладают исключительными правами на свои земли и пользуются значительной автономией во внутренних делах (см. [A/HRC/27/52/Add.1](#)).

20. Другими примерами независимой коренной автономии являются отношения «опеки» и «свободной ассоциации», наблюдаемые в случае Маршалловых Островов, Федеративных Штатов Микронезии и Островов Кука (Новая Зеландия). Коренным народам в Западной Сахаре и в Западном Папуа (Индонезия) отказано в любого рода автономии.

21. О параллельной автономии говорят, когда коренная автономия существует параллельно с общенациональными структурами. Притом что такая автономия может наделять коренной контингент коллективными и исключительными земельными правами в пределах определенной территории, члены этого контингента сохраняют и индивидуальные права как граждане государства. В других случаях такие параллельные права или меры квотирования могут ограничивать другие типы прав.

22. В Норвегии, Финляндии и Швеции коренные саамы голосуют на выборах в саамские парламенты, но это несколько не ограничивает их право голосовать на выборах в муниципальные органы или общенациональные парламенты: они могут это делать вместе со всеми прочими гражданами своей страны. В некоторых государствах Тихоокеанского региона традиционные политические институты представлены в палате вождей, которая параллельна палате общин.

23. В Перу коренной народ вампис оформил в 2015 году свою территориальную автономию в виде нации Вампис, избрал свое первое правительство, оформил стратегический план нации и издал свои первые подзаконные акты. Статус этого образования по отношению к общенациональной политико-административной системе еще предстоит согласовать с правительством Перу<sup>4</sup>.

24. В большинстве случаев коренная автономия в определенной степени или в определенных аспектах подчинена общенациональной политической структуре. В Панаме коренная автономия демонстрирует, что параллельность автономий оборачивается в конечном итоге подчиненностью общегосударственной правовой системе и делает коренные народы уязвимыми к вторжению поселенцев и добывающих компаний, которые часто поддерживаются общенациональным правительством.

<sup>3</sup> Audra Simpson, *Mohawk Interruptus: Political Life across the Borders of Settler States* (Duke University Press, 2014).

<sup>4</sup> International Work Group for Indigenous Affairs, *Indigenous peoples' rights to autonomy and self-government* (Copenhagen, 2019), pp. 10–12.

25. В самом крайнем случае — при подчиненной автономии — общие правила у автономии оказываются теми же, по которым живет остальная или большая часть населения. При этом коренная автономия выступает как один из администраторов общенациональной системы, действующий аналогично другим региональным или муниципальным образованиям. Саамский парламент в Швеции является административным подразделением или правительственным учреждением, входящим в общенациональную политико-бюрократическую структуру. Если в Норвегии правительственные ведомства обязаны запрашивать заключение Самедигги (высший политический орган саамов) по вопросам, затрагивающим саамские дела, то шведское законодательство сходного положения не предусматривает.

26. В Мексике создан ряд общинных правительств, которые следуют традициям коренных народов, но во внешнем отношении являются частью общенациональной политико-административной структуры.

27. В Гренландии действует своя судебная система, однако ее решения можно обжаловать в региональном апелляционном суде и Высоком суде Дании.

28. Наиболее радикальная форма коренной автономии — это когда группа решает жить в добровольной изоляции. На самом деле речь идет о своего рода вынужденной изоляции, о реакции на исключенность, о необходимости укрыться от жестокостей. Однако высказывались мнения о том, что, несмотря на их настрой и на выбор ими всё более удаленных мест, эти люди не достигают своей цели, поскольку различные внешние агенты по разным причинам вторгаются на их территории и угрожают их физической, культурной и территориальной целостности<sup>5</sup>. Народам, живущим в добровольной изоляции, постоянно угрожает так называемая «цивилизация» в виде горнопромышленников, лесорубов, миссионеров, туристов, антропологов и болезней. Большинство контингентов населения, выбравших добровольную изоляцию, живут в регионах Амазония и Гран-Чако, а также на Андаманских островах (Индия). Поскольку народы, живущие в добровольной изоляции, являются, пожалуй, самыми уязвимыми людьми в мире, единственная перспектива для них — обеспечить политико-правовые рамки, которые уважают их выбор, защищают их от вторгающихся элементов и готовят их к тому дню, когда они решат вступить в контакт с внешними цивилизациями<sup>6</sup>.

## IV. Тематические вопросы

### A. Ведение переговоров

29. Все изученные примеры свидетельствуют: для того чтобы автономия была реальной и прочной, первым шагом для коренных народов должны быть достижение внутреннего согласия, формирование легитимности, наличие четкого видения и составление первого наброска задуманного проекта<sup>7</sup>.

30. Специальный докладчик отметил, что, в целом, федеральные или автономные механизмы, которые навязываются в отношении земель и территорий коренных народов, не являясь результатом совместных соглашений в целях

<sup>5</sup> Beatriz Huertas Castillo, *Indigenous Peoples in Isolation in the Peruvian Amazon* (International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, 2004), p. 14.

<sup>6</sup> Ibid., p. 179.

<sup>7</sup> См. также [A/74/149](#).

обеспечения самоопределения этих народов, не обязательно способствуют укреплению их автономии или самоуправления<sup>8</sup>.

31. Подготовка к автономии и ведение переговоров о ней с правительствами — это процесс длительный и недешевый. Инуитам Нунавута потребовалось более двух десятилетий, чтобы согласовать окончательную договоренность. Вампис впервые обратились к правительству Перу в 1989 году, правовое и антропологическое обоснование было оформлено в 1995 году, соглашения с соседними народами были заключены в 2010 году, и лишь в 2015 году 300 представителей от 85 общин утвердили статут территориальной автономии — нации Вампис, избрали свое первое правительство и провели через него свои первые подзаконные акты. Этот односторонний шаг был предпринят в качестве стратегии территориальной обороны, позволяющей этому народу решать свои внутренние (социальные, культурные, экономические и образовательные) и внешние дела и вести сношения с перуанским государством<sup>9</sup>.

32. Инуиты в Канаде не имели законных или публично избранных представителей, которые могли бы договариваться об автономии с федеральным правительством, но они были представлены общенациональными и всерегиональными инуитскими организациями, которые пользовались широким признанием. Такая же ситуация наблюдалась, когда переговоры об автономии были начаты саамами в Норвегии.

33. Что касается следующего по очереди шага, то опыт Нунавута и Гренландии обнаруживает важность договоренности с правительствами о том, чтобы для переговорного процесса были созданы институциональные механизмы, на которые согласны обе стороны.

34. Население Гренландии насчитывает 56 000 человек, 90 процентов из которых составляют коренные инуиты, проживающие в 70–80 общинах, разбросанных по громадному побережью. В 1999 году в Гренландии была создана собственная комиссия по самоуправлению, а в 2003 году она представила свой доклад. Вскоре после этого правительство Гренландии предложило создать гренландско-датскую комиссию. Законом, проведенным через датский и гренландский парламенты, было оформлено соглашение о самоуправлении, и в 2009 году самоуправление вступило в действие. Этот закон провозглашает международно-правовое признание народа Гренландии, обладающего правом на самоопределение. Отношения между Гренландией и Данией основываются на стремлении продвигать равенство и взаимоуважение на началах двустороннего партнерства<sup>10</sup>.

35. Наиболее успешными автономиями становятся те, в которых как коренные народы, так и правительства ощущают сопричастность к созданию коренной автономии и ответственность за ее появление.

## В. Демография

36. К территориальной автономии коренные народы стремятся чаще всего тогда, когда они составляют большинство населения соответствующей местности. По общему наблюдению, коренные народы будут претендовать на максимально крупный участок земли, на котором они составляют большинство населения.

<sup>8</sup> Там же, п. 59.

<sup>9</sup> International Work Group for Indigenous Affairs, *Indigenous peoples' rights* (pp. 10–12).

<sup>10</sup> См. преамбулу к Закону № 473 от 12 июня 2009 года о самоуправлении Гренландии (URL: <https://naalakkersuisut.gl/~/-/media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelske-tekster/Act%20on%20Greenland.pdf> (в английском переводе)).

Хорошо известным примером является Нунавут, где инуиты составляют сейчас 85 процентов жителей.

37. Соглашение по земельным требованиям в Нунавуте закрепило за инуитами право собственности на примерно 18 процентов наземной территории Нунавута. Права на недра инуиты получили в отношении примерно 10 из этих 18 процентов. Надзор за земельными правами инуитов осуществляет инуитская организация. Соглашение также включало политическую договоренность, по которой предусматривалась общегосударственная власть, обеспечивающая равные политические права всем жителям Нунавута.

38. На Аляске некоторые группы коренного населения добились успеха в создании «боро» (крупнейшая в этом штате единица административного деления), в которых они составляют большинство населения.

39. Когда коренные народы составляют большинство населения только на поселковом уровне, возможен вариант общинной автономии. Конкретный пример — насчитывавшая 500 человек община Делине в Канаде, которая в сентябре 2016 года стала первой в Северо-Западных территориях самоуправляющейся общиной. Налицо уникальный случай, когда в одной властной структуре слились и правительство племени, принадлежащего к первым нациям, и муниципальное правительство.

40. Опыт также подсказывает, что, когда коренные народы находятся в положении меньшинства, территориальный вариант во многом проблематичен. Для коренных народов, которые составляют в государстве крошечное демографическое меньшинство, но всё еще ассоциируют себя с некой родиной, реалистичным выбором часто представляется параллельная, функциональная автономия.

41. Саамский парламент в Норвегии является преимущественно консультативным органом по всем вопросам, касающимся саамских дел. Он представляет всех зарегистрированных саамов в стране. Хотя у Саамского парламента нет территориальных прав, он сумел оказать влияние на порядок землепользования в основной зоне расселения саамов (фюльке Финнмарк). Саамскому парламенту допустимо обсуждать любые вопросы, затрагивающие саамов. На практике это наделяет его значительной символической властью: так, несколько лет назад одну добывающую компанию вынудили полностью прекратить свои поисковые работы.

42. Большинство коренных народов малочисленны. Малочисленные народы сталкиваются с такой специфической проблемой, как привлечение квалифицированных специалистов (врачи, администраторы и т. п.) из своей среды. Специалисты, не являющиеся выходцами из некоренного населения, обычно следуют другим традициям и не говорят на языке этого населения, что затрудняет общение. Это может создавать сложности для политических амбиций по расширению автономии и приводить к усилению внутренних конфликтов, как это происходило в Гренландии.

## **С. Общегосударственная власть или автохтонное самоуправление**

43. У коренных народов есть несколько вариантов выбора и в тех случаях, когда они составляют большинство населения автономных образований. Во-первых, есть выбор между подчинением общегосударственной власти или установлением этнического/автохтонного правления. Инуиты в Нунавуте сильно заботились о том, чтобы иметь территорию, где они будут составлять большинство населения, и поэтому выбрали общегосударственный, а не автохтонный тип правления. Вампис в Перу пошли по другому пути. Во-вторых, автономному

образованию, если у него есть выбор (чаще всего такого выбора у него нет), необходимо определиться, как оно будет встроено в общенациональную административно-политическую структуру. В 2018 году коренные жители общины Андрес-Тотольтепек, находящейся в пределах Мехико, создали собственную автономию, имеющую свой совет общинного управления<sup>11</sup>. Эта автономия создана как альтернатива существующей общегосударственной структуре. В-третьих, предстоит решить, на что будет ориентироваться внутреннее управление автономией: на общенациональные правила, на местные традиции или же на их сочетание. На плебисците, предшествовавшем созданию Нунавута, было отклонено предложение предусмотреть гендерный паритет в его будущем законодательном собрании.

44. Часто случается так, что механизмы муниципального управления и государственного планирования следуют логике, далекой от логики коренных народов, у которых высшие руководящие органы действуют на коллективных началах. Поэтому таким коренным народам, как гуарани и все другие коренные народы в Многонациональном Государстве Боливия, которые пытаются договориться о пути к самоуправлению, предстоит пройти через длительный и бюрократизированный процесс (см. [A/74/149](#), п. 70).

45. Дискуссия среди коренного населения относительно использования местных органов власти (как части общегосударственной структуры) в качестве варианта, позволяющего продвигать их интересы, включает вопрос о том, насколько такой выбор скажется на традиционных типах самоуправления.

46. На Филиппинах было подмечено, что кодекс местного самоуправления может фактически становиться инструментом для уничтожения автохтонных институтов, всё сильнее подчиняя их общегосударственному законодательству<sup>12</sup>.

47. На Филиппинах признание права коренных народов на самоопределение гарантируется Законом о правах коренных народов 1997 года — всеобъемлющим законодательным актом, который в сущности уважает фундаментальные права коренных народов, в частности на земли, территории и ресурсы, самоопределение, культурную целостность, социальную справедливость и реализацию прав человека. Однако это сводится к нет конституционным положением, подчеркивающим, что права автохтонных культурных сообществ подчинены велениям национальной политики и развития. Это объясняет, почему в регионе Кордильера, где коренные народы составляют большинство, две попытки создать автономный регион были отвергнуты населением: такая автономия подчинялась бы общенациональному законодательству. Коренные народы выступают против попыток создать еще одну бюрократическую прослойку в рамках мейнстримного правительства.

48. Правовой обычай и обычно-правовые институты сосуществуют с общенациональными институтами и законодательствами. Так, вышеупомянутый Закон о правах коренных народов признаёт права таких народов на владение своими исконными землями и очагами, управление ими и контроль над ними, однако эти права могут быть отменены административными и иными установлениями государства, подрывающими или ослабляющими традиционные структуры<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> International Work Group for Indigenous Affairs, *Indigenous peoples' rights* (pp. 22–24).

<sup>12</sup> Cordillera Peoples' Alliance, *Indigenous Peoples and Local Government: Experiences from Malaysia and the Philippines* (International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, 2005), p. 194.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 158.

Тем самым вызревает конфликт между местной автономией, построенной на обычно-правовых началах, и автономией, вводимой по государственной схеме<sup>14</sup>.

49. Проблемы иного свойства отмечены, например, в Малайзии: сообщается, что, хотя коренные народы составляют большинство в штате Сабах и хотя выходцы из них занимают должности в правительственной администрации, автохтонные сельские общины сталкиваются со множеством проблем и ограничений, мешающих их полноценному и значимому участию в местном управлении. Политическая автономия существует только как часть общегосударственной власти в Сараваке и Сабахе, т. е. как часть общенациональной политической системы. Даже в Сабахе, где коренные народы составляют 60 процентов населения, в правительственной структуре преобладают общенациональные политические партии и она слабо защищает права коренных народов<sup>15</sup>.

50. Сходным образом, в Многонациональном Государстве Боливия правовая база позволяет коренным народам формировать свои автономии в рамках муниципальной структуры или создавать свои новые автономные территории<sup>16</sup>. В обоих случаях, пытаясь увязать автохтонную систему управления с общенациональной, коренные народы сталкиваются со внутренними и внешними вызовами<sup>17</sup>. Вместе с тем, несмотря на административно-бюрократические препятствия, к настоящему времени три автономии (включая автономию Гаурани-Чарагуа) создали собственные правительственные структуры. Почин создавать автономные территории так, чтобы они пролегали через существующие муниципалитеты, указывает на то, что во многих существующих административных единицах коренные народы составляют меньшинство.

51. В федеративных государствах, где коренные народы составляют большую или значительную часть населения каких-либо провинций или штатов, возникает вопрос: насколько коренные народы в состоянии отстаивать свои интересы в ситуации, когда провинция или штат полностью встроены в общенациональную политико-административную структуру? Универсального ответа на этот вопрос, видимо, нет. Опыт Нагаленда (Индия) и Республики Саха (Российская Федерация) весьма негативен, тогда как опыт Нунавута, где коренные народы соединили общегражданские права с автохтонными правами на земли и территории, представляется более позитивным.

52. С колониальных времен в штатах Нагаленд и Мизорам на северо-востоке Индии действуют особые положения о некоторой автономии. Нагаленд является единственным штатом, где по-прежнему существуют прочные и постоянно развивающиеся механизмы для разрешения споров в обычно-правовом порядке, которые работают параллельно мейнстримной правовой системе. Однако в других районах проживания племен традиционные механизмы разрешения споров юридически не признаются<sup>18</sup>, да и в Нагаленде эти механизмы оказались под давлением со стороны государства, юридических предписаний и процессов развития.

## D. Всеобъемлющие соглашения или земельные требования

53. Чтобы гарантировать или обеспечить свои права, коренные народы стремятся выдвигать всеобъемлющие требования, охватывающие как политические,

<sup>14</sup> Ibid., p. 194.

<sup>15</sup> Ibid., p. 102.

<sup>16</sup> International Work Group for Indigenous Affairs, *The Indigenous World 2018* (Copenhagen, 2018), p. 183.

<sup>17</sup> См. также A/74/149, п. 70.

<sup>18</sup> C. R. Bijoy et al., *India and the Rights of Indigenous Peoples* (Aakar Books, New Delhi, 2010).

так и территориальные права. В Канаде это привело к созданию инуитских автономий Нунавут, Нунатсиавут (Лабрадор) и Нунавик (Квебек), а также к заключению соглашений договорного типа между индейскими первыми нациями и правительством.

54. Удовлетворение земельных требований (например, на Аляске, в Канаде и Парагвае) и демаркацию земель и территорий (например, в Бразилии и Перу) без политических уступок можно рассматривать как своего рода автономию или предпосылку для развития автономии и автономных институтов. В Австралии территории и правовые титулы аборигенов определены в принимавшихся парламентом актах и оформлены в основном как безусловные права собственности или отношения бессрочной аренды. На Аляске автохтонные правовые титулы были выданы федеральным правительством без согласования с представителями коренных народов и вверены 13 региональным и более чем 200 коммерческим корпорациям, причем земли были нарезаны кусками, как бы «в шахматном порядке». Коренные народы стали акционерами. Похожая система введена правительством Парагвая<sup>19</sup>. Эти варианты чрезвычайно затрудняют планирование землепользования и единообразный публичный контроль за землями.

55. В перуанской Амазонии, где были произведены демаркация и юридическое оформление крупных земельных участков, автохтонные общины приложили все усилия к тому, чтобы исключить наличие «ничейной земли». Однако оформление прав коренных народов на общинные земли забюрократизировано, причем опыт многих стран показывает, что такая оформленность не защищает эти земли от внешних элементов и что в судебной системе сохраняется дискриминация.

## Е. Признание

56. Соединенные Штаты были одним из первых государств, которые создали коренные автономии с помощью договорно-правовых мер. На сегодняшний день большое число коренных народов (но далеко не все) принадлежат к федерально признанным племенам и живут в территориальных резервациях, имея межправительственные отношения с правительством Соединенных Штатов. Посредством договоров или других соглашений Соединенные Штаты несут перед индейскими автономиями ответственность в качестве поверенного, на котором лежат, в частности, федеральные экономические, социальные и юридические обязательства.

57. Как отметил Специальный докладчик, «племена — это суверенные нации, обладающие определенными присущими им полномочиями на осуществление самоуправления и изначальными правами, но, по словам знаменитого судьи Верховного суда Джона Маршалла, они приведены в состояние “внутренних зависимых наций”, подчиненных главенствующей власти федерального правительства»<sup>20</sup>.

58. Очевидно, что условием подлинной автономии коренного народа является его признание в качестве такового. В одних странах коренные народы признаны в конституции. В других странах их права признаны в законодательном или юридическом порядке. В третьих странах можно говорить о том, что коренные народы де-факто имеют определенную степень признания, будучи отнесены к зарегистрированным племенам, маргинальным или уязвимым группам.

<sup>19</sup> См. [A/HRC/30/41/Add.1](#), annex, paras. 24–25.

<sup>20</sup> См. [A/HRC/21/47/Add.1](#), annex, para. 15.

59. Из африканских стран лишь немногие признают какую-либо группу автохтонной в соответствии с положениями международного права. Конго стало первой в Африке страной, которая пошла на юридическое признание коренных народов; к нему присоединились Демократическая Республика Конго и Камерун. Ведется некоторый диалог с коренным населением, однако положительного воздействия на ситуацию с его правами человека пока мало.

60. Непризнанность кочевых скотоводов в Сахельском регионе приводила на протяжении десятилетий к серьезным конфликтам и гражданской войне, а с ростом джихадистских движений обстановка еще более усугубилась.

61. Насчитывается несколько случаев, когда коренные народы, живущие охотой и собирательством или скотоводством, апеллировали к судебной системе и добивались отмены инициированных правительством выселений со своих земель (Кения). Однако эти судебные решения так и не исполнены, а разбираться с общенациональной политико-административной системой для этих народов не по силам.

62. Ботсвана, Намибия и Южная Африка имеют высокий рейтинг по части правочеловеческих стандартов в целом, однако права коренных народов остаются в основном непризнанными: живущие в этом регионе народы сан относятся к числу наиболее уязвимых коренных народов. Вместе с тем при внешней поддержке группа сан в Намибии создала одну из шести природоохранных зон страны: Ньяэ-Ньяэ. Имея руководящий орган, полномочный принимать решения в отношении земли, эта структура может вступать в переговоры с правительством по ресурсным вопросам и успешно вела в суде дело против незаконного проникновения на территорию зоны.

63. Вместе с тем африканские автохтонные группы могут апеллировать к международной системе по правам человека. К успешным примерам относится случай, когда Африканская комиссия по правам человека и народов вынесла постановление, осуждавшее изгнание народа эндоруа с его земли в Кении<sup>21</sup>. В свою очередь, Африканский суд по правам человека и народов вынес в 2017 году знаковое решение против правительства Кении за нарушение прав народа огик на свои исконные земли<sup>22</sup>.

64. Антония Уррехола из Межамериканской комиссии по правам человека особо подчеркивает, что апеллирование к международной системе прав человека не только имеет политико-правовое воздействие, но и служит психологическим фактором.

65. Председатель организации «Пакт коренных народов Азии» Гам Шимрай заявлял, что без признания (т. е. без самоопределения) автономия вообще-то не имеет смысла. В 2019 году г-н Шимрай, говоря о народе нага в Индии, указал на необходимость договориться о социально-политическом пространстве, где коренные народы смогут определяться и разбираться со своими делами, поддерживая при этом конструктивные отношения с Индией. Вопрос о том, как этого добиться, остается открытым, так что организация может нащупать точку для диалога.

66. Далее, один из ключевых моментов заключается в том, кто имеет право определять автохтонность. В Финляндии с государством ведутся сильные споры о том, кто принадлежит к коренным народам и кто может быть включен в реестр

<sup>21</sup> A. K. Barume, *Land Rights and Indigenous Peoples in Africa* (International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, 2010).

<sup>22</sup> *African Commission on Human and Peoples Rights vs. Republic of Kenya*, application No. 006/2012, judgment dated 26 May 2017.

избирателей. Многих, возможно, удивит известие о том, что в Гренландии нет юридического определения коренного инуита. Гренландец — это человек, родившийся в Гренландии. В этом случае существуют другие критерии, которые де-факто идентифицируют этнического гренландца: язык, культура, семейная история, связь с местом.

## **Е. Традиционный тип правления**

67. На Рапануи люди заявляют через Совет старейшин права на земли своих предков. В Канакии традиционный национальный сенат ведаёт всеми гражданскими и юридическими вопросами, но всё равно обращается к общегосударственной правовой системе. Обладая совещательными правами, традиционный сенат параллелен национальному конгрессу, который состоит из трёх провинциальных ассамблей. На некоторых тихоокеанских островах, таких как Токелау и Острова Кука, коренные народы создали параллельные структуры в виде традиционных институтов, но отношения между этими и «современными» институтами в большинстве случаев шатки<sup>23</sup>, да и лишь немногие (если вообще кто-нибудь) из коренных народов хотят сохранить свои культурные традиции, в том числе традиции управления, совершенно без изменений.

68. Когда автономия не зависит от общенациональной административно-политической структуры, коренные народы могут предпочесть полностью или частично сохранить традиционный порядок принятия решений. В Гуна-Яле насчитывается 49 общин, в каждой из которых есть местный конгресс, где обсуждаются различные вопросы, касающиеся социальной, экономической, политической и духовной жизни. Высшим политико-административным органом является всеобщий конгресс гуна, который собирается раз в шесть месяцев с одобрения традиционного вождя («саила») каждой общины. Этот руководящий орган возглавляют три главных старейшины-вождя («саила думмаган»), представляющие его в Национальном конгрессе<sup>24</sup>.

## **Г. Фактор платформы**

69. Первый и самый непростой шаг для коренных народов — добиться признания и получить того или иного рода автономию. Когда автономия установлена, пусть даже в самой номинальной форме, субъекты этой автономии будут использовать ее для расширения ее полномочий.

70. Специальный докладчик отметил, что, хотя резервации были навязаны индейским племенам и хотя чередовавшиеся правительства Соединенных Штатов раз за разом нарушали заключенные ими договоры и вмешивались в правовые вопросы, являвшиеся внутренним делом племен, и в коллективное землевладение, многие племенные правительства и системы правосудия набирают силу, невзирая на всякого рода препятствия<sup>25</sup>.

71. Установленная в 1979 году и практиковавшаяся на протяжении 20 лет автономия в Гренландии послужила платформой для дальнейшей передачи полномочий в таких принципиальных областях, как право на минеральные ресурсы, и побудила к требованиям договариваться о самоуправлении. Другой пример:

<sup>23</sup> K. Wessendorf (ed.), *Challenging Politics* (International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, 2001).

<sup>24</sup> International Work Group for Indigenous Affairs, *Indigenous peoples' rights* (pp. 16–18).

<sup>25</sup> См. [A/HRC/21/47/Add.1](#), annex, para. 55.

коренные жители Рапануи обратились в Межамериканскую комиссию по правам человека на предмет дальнейшего продвижения своих требований.

72. Обладая четким и согласованным юридическим мандатом, такие автономии способны формировать прочные платформы и пространства для действий за права коренных народов (например, Саамский парламент в Норвегии). Эта способность ослабевает в случае внутренних политических разногласий и этнической разобщенности среди коренного населения (например, в Читтагонгском горном районе Бангладеш).

73. Следует помнить, что коренные народы непрерывно стремятся сами контролировать свою судьбу. Даже в Канаде никогда не шла речь о том, чтобы остановиться просто на создании территории Нунавут в системе общегосударственной власти<sup>26</sup>.

## Н. Соуправление и разрешение конфликтов

74. Государства, признающие существование групп маргинализированных народов, которые нуждаются в особом внимании, создали в рамках государственной системы институты, прицельно этими народами занимающиеся. Список таких государств включает Бангладеш, Ботсвану, Индию, Новую Зеландию, Филиппины и Чили. Однако для реального продвижения прав коренных народов названные институты должны быть подконтрольны таким народам.

75. Во многих случаях коренной автономии правительства должны консультироваться с коренными народами по затрагивающим их вопросам. Правительство Бангладеш признаёт параллельные автономии в Читтагонгском горном районе, принимающие форму автохтонного регионального правительства и традиционных вождей, однако юридический механизм для защиты и реализации соглашений, заключенных между сторонами, отсутствует.

76. Таким образом, изученные примеры показывают, что права коренных народов лучше гарантируются, когда юридически и политически гарантированы режимы соуправления, такие как распоряжение землями в Нунавуте, и механизмы разрешения конфликтов, такие как Трибунал Уаитанги в Новой Зеландии.

77. Специальный докладчик указал, что основой и ориентиром для отношений между маори и новозеландским правительством является Договор Уаитанги 1840 года, который считается одним из основополагающих документов в истории страны. Хотя его конституционный статус является в Новой Зеландии предметом продолжающихся дебатов, Договор занимает важное место в ее правовой базе и его называют частью ткани новозеландского общества<sup>27</sup>. Тем не менее со времени заключения Договора маори потеряли большую часть своих земель и часто жалуются на отсутствие процессуальной последовательности.

78. В Договоре Уаитанги закреплена обязанность правительства консультироваться с маори, и поэтому в 1975 году был создан Трибунал Уаитанги, посредством которого урегулировано большое количество споров. Специальный докладчик заключил, что действующая в Новой Зеландии процедура разрешения споров согласно Договору, несмотря на ее очевидные недостатки, является одним из виднейших в мире примеров начинания, которое призвано улаживать исторические и нынешние претензии коренных народов, и что в нескольких

<sup>26</sup> См. <https://nunatsiaq.com/stories/article/making-nunavut-truly-our-land/>.

<sup>27</sup> См. A/HRC/18/35/Add.4, annex, para. 7.

случаях достигнутое урегулирование принесло с собой значительные преимущества<sup>28</sup>.

## I. Организационные вопросы

79. Как коренные народы самоорганизуются для продвижения своих прав на самоопределение и для установления автономий? Большинству коренных народов общенациональные политические партии в этом деле не помощники, даже напротив. На это указывает, например, ситуация (наблюдаемая, в частности, в Малайзии), когда большинство поселковых лидеров отбирается правительственными чиновниками и/или политиками. На этот отбор сильно влияет партийная политика<sup>29</sup>. Лидеры должны быть членами правящей политической партии. Сходные наблюдения сделаны в разных странах, таких как Канада, Мексика и Российская Федерация.

80. Кроме того, есть страны, где общенациональные политические партии видятся помехой для коренных автономий. В Никарагуа в 2001 году был принят Закон № 445, по которому этнические общины в автономных регионах на атлантическом побережье получили признание, включавшее констатацию прав этих общин на самоуправление и демаркацию (внутри этих автономных регионов) 23 территорий, где проживают коренные народы и лица африканского происхождения. Однако окончательное оформление демаркации и правовых титулов на автохтонные территории затягивается, на что сильно влияет продвигаемый общенациональными политическими партиями проект, по которому через эти территории должен пролечь мегаканал. Кроме того, автономия подвергается постоянному давлению со стороны незаконных поселенцев.

81. Население общины Аютла-де-лос-Либрес (Мексика, штат Герреро), на 55 процентов состоящее из представителей коренных народов, сумело осуществить свое право на самоопределение, уйдя от выборов по партийному признаку к процессу, основанному на исконных местных традициях. Собрание представителей от 140 общин избрало трех координаторов (по одному от каждой из трех этнических групп), составивших собой руководящий орган<sup>30</sup>.

82. Хотя в большинстве стран коренные народы общаются с политическими партиями по таким вопросам, как создание рабочих мест, проведение общенациональных выборов, лоббирование и т. д., для продвижения автономии должны отыскиваться другие пути. Коренные народы в Многонациональном Государстве Боливия, Мексике и Перу обратились к традиционным (или переосмысленным традиционным) способам самоорганизации, хотя вписать традиционные институты в современные властные структуры непросто. Гренландцы, например, создали местные политические партии, которые структурно сходны с политическими партиями Дании.

83. Варианты, выбранные саамами, более сложны. В Норвегии, Финляндии и Швеции общенациональными властями созданы (в 1989, 1996 и, соответственно, 1993 году) политические органы, избираемые саамским населением, — саамские парламенты. Есть реестры избирателей, куда в соответствии с определенными критериями могут записаться только саамы, и поэтому представителями в эти парламенты могут быть избраны тоже только саамы. Есть политические органы, имеющие избирателей по всей стране, и задаваемая ими политика может быть значимой для саамов как по всей стране, так и в конкретных

<sup>28</sup> Ibid., para. 67.

<sup>29</sup> Cordillera Peoples' Alliance, *Indigenous Peoples and Local Government* (p. 102).

<sup>30</sup> International Work Group for Indigenous Affairs, *Indigenous peoples' rights* (pp. 25–27).

местностях. В норвежском Саамском парламенте одни члены избираются по этническим спискам избирателей, а другие — от общенациональных политических партий.

84. В канадском Нунавуте действует правительство, которое работает в духе консенсуса и которое не имеет политических партий, а руководствуется рядом ценностей инуитского общества.

85. В общенациональных парламентах некоторых стран зарезервированы места для автохтонных регионов (в Дании — для Гренландии) или коренных народов. В Новой Зеландии некоторые места в парламенте зарезервированы для лиц, записавшихся как кандидаты от маори, но при этом всякий маори волен также проголосовать за кандидата из общего списка. В Индии существуют сотни этнических групп, которые официально признаны в Конституции как «адиваси» (зарегистрированные племена), и на них официально распространяется ряд мер квотирования. В целом всем зарегистрированным племенам свойственны характеристики коренных народов, хотя правительство Индии настаивает на том, что в этой стране таких народов не имеется. На общенациональных выборах и выборах в штатах действуют избирательные округа, закрепленные за зарезервированными племенами, но голосовать по этим спискам может всякий избиратель, а автохтоны вольны голосовать за кандидатов из общего списка. В то же время члены адиваси могут принадлежать к разным политическим партиям.

## Ж. Препятствия

86. В качестве главных препятствий для автономии коренные народы часто упоминают добычу природных ресурсов, отсутствие политического признания и приток поселенцев. Упоминаются и другие внешние факторы: расизм, кастовая система, оппозиция со стороны других автохтонных групп в стране, криминализация коренных народов, слабая причастность к проектам, их затрагивающим, и растущее неуважение к правам человека со стороны политиков, властей и широкой общественности. В качестве препятствия для людей, живущих в добровольной изоляции, упоминаются также миссионеры<sup>31</sup>.

87. Коренные народы часто сталкиваются с ограниченностью финансирования, причем даже в странах, признающих коренные автономии. Резерваты («ре-сгардос») для коренного народа эмбера в Колумбии<sup>32</sup> иллюстрируют такой тип автономии, где коренные общины пользуются юридическим признанием, обладая определенными юридическими, административными, судебными и политическими правами. Будучи частью общенациональной политической структуры, эти резерваты зависят от государственного финансирования. В свою очередь, Гренландия сумела укрепить свою автономию, генерируя собственные средства за счет местного налогообложения. Параллельные автохтонные институты не могут должным образом работать без финансирования, как это происходит, например, в случае Канакии.

88. В настоящее время прослеживается одна очень беспокоящая глобальная тенденция, которая заключается в тревожном росте жестоких нападений на коренные народы и их криминализации, а также в убийствах правозащитников из числа коренного населения и учащении нарушений их основных прав человека в целом. Возникает вопрос: как можно говорить об автономии, когда лидеры коренных народов становятся жертвами криминализации и убийств? Хотя создание коренных автономий, таких как автохтонные резерваты в Колумбии, стало

<sup>31</sup> См. [A/HRC/33/42/Add.1](#), para. 27.

<sup>32</sup> International Work Group for Indigenous Affairs, *Indigenous peoples' rights* (pp. 13–15).

благом в плане возвращения земель, отобранных у коренных народов в колониальные и постколониальные времена, им постоянно угрожают вооруженные и преступные группировки<sup>33</sup>.

## К. Реализация

89. После многолетнего вооруженного конфликта правительство Бангладеш и коренные народы Читтагонгского горного района договорились в 1997 году о мирном соглашении. Это соглашение закрепляло за коренными народами места в окружных советах и региональном совете, предусматривало создание специального министерства по делам Читтагонгского горного района и подтверждало права традиционных вождей (E/C.19/2014/4). Появились институциональные каналы для переговорного общения между коренными народами и правительством, однако прошло более двух десятилетий, а ключевые договоренности (по земельным вопросам) всё еще не выполняются и несправедливое отношение к коренным народам сохраняется. В числе факторов, препятствующих осуществлению соглашения 1997 года, назывались милитаризация, нехватка политической поддержки в общенациональном парламенте и отсутствие единства среди коренных народов (E/C.19/2011/6).

90. Конституция Парагвая признаёт коренные народы культурными группами, и в стране имеется обширная правовая база, гарантирующая и признающая очень широкий спектр прав для коренных народов<sup>34</sup>, включая общинное землевладение. Однако эта нормативная база не нашла воплощения в законодательных, административных или иных мерах, необходимых для обеспечения осуществления коренными народами своих прав человека, в частности их основополагающего права на самоопределение и их прав на свои земли, территории и природные ресурсы (см. A/HRC/30/41/Add.1, annex, para. 75).

## Л. Регрессия

91. У многих коренных народов, проживших в условиях той или иной автономии, можно было наблюдать за последние годы процесс регрессии. Это происходит даже там, где коренные народы пользуются признанием. Например, во многих странах Латинской Америки, несмотря на прогрессивную правовую базу, права коренных народов де-факто вступили в процесс регрессии, при котором добывающим компаниям удавалось вторгаться на земли и территории коренных народов без их согласия или без надлежащей консультации с ними.

92. В Российской Федерации при советской власти в 1920-х годах были созданы первые автономные республики и автономные округа на Крайнем Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке. В этих автономиях коренные народы пользовались определенными привилегиями по части культуры, языка, образования и эксплуатации ресурсов. Эти автономные республики и округа были названы по их титульным нациям, что отражало этнический состав, и официально эти образования были плодом реализации права народов на самоопределение. Эксплуатация всех видов невозобновляемых ресурсов и наплыв некоренного населения всегда были проблемой для коренных народов, чье влияние зависело от их численности. Однако власти нередко использовали культуру и самобытность коренных народов как средство укрепления чувства региональной идентичности и

<sup>33</sup> International Work Group for Indigenous Affairs, *The Indigenous World 2019* (Copenhagen, 2019).

<sup>34</sup> Ibid.

получения бóльших льгот от центра. Это особенно относится к Ямальскому и Ханты-Мансийскому регионам, которые являются основными производителями нефти и газа.

93. В XXI веке крупной политической целью в Российской Федерации стала централизация, и различные автономии во многом утратили свою независимость. Значительная часть административно-политического контроля отошла к центральным властям в Москве, а такие автономные округа, как Корякия, Эвенкия, Коми-Пермякия и Таймыр, были упразднены. Из автономных они стали «муниципальными» округами в составе соседних краев с преимущественно русским населением. Это означает еще и то, что теперь им приходится иметь дело с отдаленным краевым центром, который расположен за тысячи километров и в котором мало что знают про их существование.

## **М. Деколонизация**

94. В Тихоокеанском регионе располагается ряд стран, являющихся самоуправляющимися территориями, которыми занимается Комитет по специальным политическим вопросам и вопросам деколонизации, включая Канакию, Французскую Полинезию, Токелау и Гуам. Есть и другие острова, которые по-прежнему пребывают в отношениях колониального типа (например, Рапануи и Американское Самоа) или вступили в отношения свободной ассоциации (например, Ниуэ и Острова Кука — с Новой Зеландией; Маршалловы Острова, Федеративные Штаты Микронезии и Палау — с Соединенными Штатами).

95. В Канакии и Французской Полинезии местные парламенты пользуются некоторой автономией, но обе эти территории встроены во французскую политическую структуру. Хотя коренные народы составляют значительную часть населения (80 процентов во Французской Полинезии, около 45 процентов в Канакии), движение за дальнейшую автономию или независимость утонуло в конфликтах или разногласиях между политическими партиями.

96. Коренные народы составляют 60 процентов населения изолированного Рапануи, но утратили контроль над большей частью своих традиционных земель и в настоящее время контролируют лишь 13 процентов острова. Они стремятся быть включенными в список самоуправляющихся территорий, признанных Комитетом по специальным политическим вопросам и вопросам деколонизации, без ущерба для территориальной целостности чилийского государства, но при этом желают также изучить вариант со статусом свободной ассоциации, чтобы закрепить свои права на самоопределение. С этой целью они подали в Межамериканскую комиссию по правам человека петицию, добиваясь признания их прав на земли и воды Рапануи. Будучи в Чили крошечным меньшинством и живя в 3800 километрах от материка, но не имея коренной автономии независимого типа, Рапануи сталкивается со всеми проблемами, характерными для части политико-административной структуры унитарного государства<sup>35</sup>.

## **V. Рекомендации**

97. Постоянному форуму по вопросам коренных народов следует и впредь уделять внимание институтам, которые были или могут быть созданы для развития диалога между коренными народами и правительствами, чтобы содействовать осуществлению прав коренных народов на автономию и самоуправление.

<sup>35</sup> International Work Group for Indigenous Affairs, *The Indigenous World 2019* (p. 208).

98. Постоянному форуму следует и далее координировать деятельность со Специальным докладчиком и Экспертным механизмом по правам коренных народов, чтобы усиливать понимание и поддержку со стороны ооновских учреждений и других соответствующих многосторонних институтов, поддерживающих притязания коренных народов на автономию и самоуправление.

99. Постоянному форуму следует облегчать инклюзивный процесс, направленный на разработку руководящих принципов осуществления прав коренных народов на автономию и самоуправление.

100. В соответствии со статьями 16 и 21–22 Декларации о правах коренных народов государствам рекомендуется принять меры по созданию институтов омбудсмена, позволяющих обеспечивать уважение и защиту прав всех коренных народов, и содействовать созданию аналогичных учреждений в автономных районах.

101. Коренные народы часто остаются без механизма озвучивания жалоб, из-за чего государства не откликаются на их требование об автономии или не выполняют своих обязанностей. Межамериканская комиссия по правам человека и Африканская комиссия по правам человека и народов в различных формах высказывались в поддержку требований коренных народов. Правительства настоятельно призываются увеличить свою финансовую и политическую поддержку этим и другим региональным механизмам по правам человека.

102. С учетом крайней уязвимости народов, живущих в добровольной изоляции, государствам срочно требуется наладить глобальные мониторинговые механизмы и защитные рамки для таких народов, ориентируясь при этом на проект руководящих принципов в области защиты коренных народов, проживающих в изоляции и устанавливающих первоначальные контакты, в районе Амазонии и Гран-Чако ([A/HRC/EMRIP/2009/6](#)).