



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2000/10  
10 July 2000

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по поощрению и защите  
прав человека

Пятьдесят вторая сессия

Пункт 8 предварительной повестки дня

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ И ЗАЩИТА МЕНЬШИНСТВ

**Рабочий документ по вопросу о взаимосвязи прав лиц, принадлежащих  
к меньшинствам и коренным народам, и различиях между ними**

**Введение**

1. В резолюции 1999/23 (пункт 4) Подкомиссия по поощрению и защите прав человека постановила поручить г-же Эрике-Ирен Даес и г-ну Асбьёрну Эйде подготовить без финансовых последствий рабочий документ о взаимосвязи прав лиц, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам, и различиях между ними для его представления на следующих сессиях Рабочей группы по меньшинствам и Рабочей группы по коренным народам и Подкомиссии на ее пятьдесят второй сессии.

## I. ДОКУМЕНТ, ПОДГОТОВЛЕННЫЙ Г-НОМ АСБЬЁРНОМ ЭЙДЕ

### Категории прав: некоторые первоначальные замечания

2. Поскольку в данном документе рассматривается вопрос о правах, которыми пользуются непосредственно меньшинства и коренные народы, было бы целесообразно рассматривать его в более широком контексте и признать, что в данном случае речь идет о четырех категориях прав:

a) права человека общего характера, которыми обладают все люди, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека и разработанные в последующих договорах, например, в двух Международных пактах 1966 года. Все они относятся к категории индивидуальных прав;

b) дополнительные права, которыми пользуются только лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, закрепленные в статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам ("Декларация о правах меньшинств"), и в некоторых региональных соглашениях, касающихся прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Они сформулированы как права отдельных лиц и являются, таким образом, индивидуальными правами. Однако государство имеет определенные обязательства по отношению к меньшинствам как коллективам людей;

c) права, которыми пользуются непосредственно коренные народы и лица, принадлежащие к коренным народам, закрепленные в Конвенции о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (№ 169) МОТ, и – в случае его принятия – в проекте Декларации о правах коренных народов ("проект Декларации о коренных народах"), принятом Рабочей группой по коренным народам (РГКН) в 1993 году и представленном сейчас на рассмотрение Комиссии по правам человека. Они являются в основном правами групп ("народов") и являются поэтому коллективными правами;

d) права народов, предусмотренные в общей для двух Международных пактов 1966 года статье 1. Эти права являются исключительно коллективными правами.

### **Сходство и отличие категорий прав**

3. Категория а). К этой категории относятся права человека общего характера, перечисленные во Всеобщей декларации и разработанные в других соглашениях, которые являются индивидуальными правами человека и которыми обладают все люди, включая лиц, принадлежащих к меньшинствам, коренным народам, и других. Такие права являются фундаментом системы прав человека и основаны на двух главных принципах, изложенных во Всеобщей декларации: статья 1 (все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах) и статья 2 (каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения). Индивидуальные права включают право на личную неприкосновенность, свободу действий, права на справедливое судебное разбирательство, политические права, а также экономические, социальные и культурные права. Основная функция этих прав заключается в обеспечении социальной интеграции при условии равенства в достоинстве.

4. Категория б). В данную категорию входят права лиц, принадлежащих к меньшинствам, которые основаны на фундаментальных правах, изложенных во Всеобщей декларации, однако предусматривают и некоторые дополнительные права. В пункте 2 статьи 8 Декларации содержится следующее положение: "осуществление прав, изложенных в настоящей Декларации, не наносит ущерба осуществлению всеми лицами общепризнанных прав человека и основных свобод".

5. Права, которыми обладают непосредственно лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, включают право пользоваться достояниями своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства (статья 27 МПГПП, п. 1 статьи 2 Декларации о правах меньшинств); право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни (п. 2 статьи 2 Декларации о правах меньшинств) и право активно участвовать в принятии решений на национальном и, где это необходимо, региональном уровне, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают (там же, п. 3 статьи 2); право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование (там же, п. 4 статьи 2); право устанавливать и поддерживать свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными,

этническими, религиозными или языковыми узлами (там же, п. 5 статьи 2). Данные права могут осуществляться лицами, принадлежащими к меньшинствам как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации, а использование или неиспользование прав, изложенных в настоящей Декларации, не приводит к каким бы то ни было отрицательным последствиям для положения любого лица, принадлежащего к меньшинству (там же, статья 3).

6. Категория с). Права, которыми пользуются непосредственно коренные народы и лица, принадлежащие к коренным народам, изложены в Конвенции № 169 МОТ<sup>1</sup>. Более широкие права предусмотрены в проекте Декларации о коренных народах, который был представлен Подкомиссией для обсуждения его Комиссией по правам человека в 1994 году и сейчас рассматривается ею для возможного будущего утверждения Генеральной Ассамблеей.

7. Конвенция № 169 МОТ и проект Декларации о коренных народах признают основные индивидуальные права человека. В статье 1 проекта Декларации о коренных народах указывается, что коренные народы имеют право на полное и эффективное осуществление всех прав человека и основных свобод, признанных в Уставе Организации Объединенных Наций, во Всеобщей декларации прав человека и в нормах международного права, касающихся прав человека. Соответствующее положение содержится и в Конвенции МОТ (статья 3).

8. Права, которыми обладают непосредственно коренные народы, содержащиеся в Конвенции МОТ и в проекте Декларации о коренных народах, существенно отличаются от прав, предусмотренных в Декларации о правах меньшинств. Разница между ними заключается, по-видимому, в следующем: Декларация о правах меньшинств и другие международно-правовые акты, касающиеся лиц, принадлежащих к меньшинствам, направлены на обеспечение плюрализма в единении, в то время как задачей соглашений, касающихся коренных народов, является обеспечение высокой степени автономного развития. В Декларации о правах меньшинств подчеркивается необходимость активного участия меньшинства в жизни всего общества, частью которого оно является (п. 2 статьи 2 и п. 3 статьи 2), в то время как положения, относящиеся к коренным народам, направлены на то, чтобы предоставить этим народам полномочия и, следовательно, возможность принимать свои собственные решения (например, статьи 7 и 8 Конвенции № 169, статьи 4, 23 и 31 проекта Декларации о коренных народах). Право на участие в жизни общества в целом рассматривается в проекте как имеющее второстепенное значение и являющееся поэтому факультативным правом. Коренные народы имеют право, если они того

---

<sup>1</sup> Конвенция является обязательной только для тех государств, которые ее ратифицировали; по состоянию на май 2000 года ее ратифицировали 13 государств.

пожелают, на полное участие с помощью процедур, устанавливаемых ими, в разработке законодательных или административных мер, которые могут их затрагивать (статьи 19 и 20 проекта Декларации о коренных народах). Основополагающая посылка должна заключаться в том, что участие в жизни общества в целом не является необходимым в том случае, если коренные народы сами имеют все полномочия для принятия соответствующих решений.

9. С данным положением тесно связаны также различия, касающиеся прав на землю и природные ресурсы. Декларация о правах меньшинств таких прав не содержит, в то время как в Конвенции МОТ (статьи 13-19) и в проекте Декларации о коренных народах (статьи 25-30) они являются ключевыми элементами. Можно привести и другие примеры для объяснения фундаментального различия в области применения прав лиц, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам. Это различие логически вытекает из основной предпосылки, заключающейся в том, что в международно-правовых актах, касающихся прав меньшинств, речь идет о правах (отдельных) лиц, в то время как в соглашениях о правах коренных народов речь идет о правах целых народов.

10. Категория d). Какова взаимосвязь между правами меньшинств и правами коренных народов, с одной стороны, и правом народов на самоопределение, закрепленным в общей для двух Международных пактов 1966 года статье 1, с другой стороны? В том, что касается лиц, принадлежащих к меньшинствам, ответ прост: соответствующие соглашения не предусматривают для них права на групповое (коллективное) самоопределение. Права лиц, принадлежащих к меньшинствам, являются индивидуальными правами, даже, если в большинстве случаев их можно реализовать только совместно с другими членами общины. Обязанность государства защищать культурную самобытность меньшинств может, тем не менее, включать обязанность создавать или поощрять создание условий для определенной нетерриториальной автономии в том, что касается религиозных, языковых или более широких культурных вопросов. Активному участию меньшинств можно содействовать путем территориальной передачи полномочий на демократической, а не этнической основе, однако соответствующие международно-правовые акты, касающиеся прав меньшинств, не содержат положений об обязанности государств передавать полномочия на территориальной основе.

11. Вопрос о правах коренных народов обсуждается в настоящее время. Являются ли они "народами" в смысле общей для двух Международных пактов статьи 1? Если да, то как народы они должны иметь право свободно устанавливать свой политический статус и свободно обеспечивать свое экономическое, социальное и культурное развитие, а также для достижения своих целей свободно распоряжаться своими естественными богатствами

и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права.

12. Полемика по этому вопросу продолжается до сих пор. Конвенция № 169 МОТ использует термин "народы", однако в пункте 3 статьи 1 подчеркивает, что использование этого термина не рассматривается как несущее какой-либо смысл в отношении прав, могущих заключаться в этом термине в соответствии с международным правом. Совершенно очевидно, что задача заключалась в том, чтобы не позволить использовать термин "народ" в качестве предлога для требований о территориальном отделении. Проект Декларации о коренных народах идет намного дальше: статья 3 содержит положение, согласно которому коренные народы имеют право на самоопределение, и в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие. Данная формулировка на основе общей для Международных пактов статьи 1 является одним из наиболее спорных элементов в проекте Декларации, и обсуждение по ней идет с тех пор, как проект был передан на рассмотрение Комиссии по правам человека.

13. В ходе последней сессии Рабочей группы Комиссии, учрежденной для рассмотрения проекта Декларации, состоялось продолжительное обсуждение<sup>2</sup>. Представители коренных народов высказались в пользу всеобъемлющего права на самоопределение, однако это необязательно должно означать, что право будет использоваться для отделения от государств, частью которых эти народы в настоящее время являются. Представители правительств выступили либо против включения права на самоопределение, либо за то, чтобы придать ему более ограниченное значение, чем то, которое придавалось этому праву в контексте деколонизации.

14. В настоящее время обсуждаются две пересмотренные концепции права на самоопределение. Одна из этих концепций предусматривает так называемое "внутреннее" самоопределение, которое по сути своей является правом на эффективное, демократическое управление в рамках государства, но при этом у населения в целом сохраняется возможность устанавливать свой политический статус и обеспечивать свое развитие. Согласно второй концепции, право на самоопределение приравнивается к праву на некоторую – в не определенной до сих пор степени – автономию в рамках суверенного государства.

---

<sup>2</sup> Доклад Рабочей группы содержится в документе E/CN.4/2000/84.

15. И с концептуальной, и с практической точки зрения вопрос о территориальной автономии следует рассматривать отдельно от вопроса о культурной автономии. Необходимо обсудить их соответствующие положительные и отрицательные стороны. В общем и целом принять принцип территориальной автономии на основе исключительно этнических критериев трудно, поскольку он противоречит основным принципам равенства и недискриминации людей по признаку расы или принадлежности к этнической группе. С другой стороны, существуют веские доводы в пользу культурной автономии в какой-либо форме, которая давала бы возможность сохранить культурную самобытность народа. Однако в случае коренных народов для сохранения культурной автономии необходимо предоставить им в значительной степени самоуправление и контроль над землей и другими природными ресурсами. А для этого в свою очередь требуется определенная территориальная автономия. Однако при рассмотрении конкретных случаев охват и границы такой автономии и в теории, и на практике определить трудно.

16. Какие бы позиции не занимались по этому вопросу, который, по-видимому, будет еще некоторое время вызывать споры, уже сейчас совершенно ясно, что в случае Декларации о правах меньшинств проблемы самоопределения не возникает, поскольку она не предусматривает ни ограничения, ни расширения прав народов, которыми они пользуются в соответствии с другими международно-правовыми актами. Права, содержащиеся в Декларации, не могут быть истолкованы как допускающие какую бы то ни было деятельность, противоречащую целям и принципам Организации Объединенных Наций, включая принцип территориальной целостности государств<sup>3</sup>.

### **Правообладатели четырех категорий прав**

17. Каждый человек - включая любое лицо, принадлежащее к меньшинству или коренному народу, - обладает правами человека, изложенными во Всеобщей декларации, и может требовать их соблюдения от любого органа, который осуществляет в отношении нее или его юрисдикцию. В том случае, если меньшинствам или коренным народам будет в определенной степени предоставлено самоуправление, их органы будут также обязаны уважать и защищать в пределах своей юрисдикции всеобщие права человека.

18. Особыми правами меньшинств обладают лица, принадлежащие к национальным или этническим, языковым или религиозным меньшинствам, а также лица, принадлежащие к коренным народам. Практика осуществления Комитетом по правам человека статьи 27 МПГПП подтверждает это.

---

<sup>3</sup> Пункт 4 статьи 8 Декларации о правах меньшинств.

19. Права коренных народов, которые, в соответствии с действующим в настоящее время международным правом, содержатся исключительно в Конвенции № 169 МОТ, предоставляются только лицам, принадлежащим к коренным народам или их представителям. Представители некоренных меньшинств не пользуются правами, предусмотренными этой Конвенцией.

20. В подпункте b) пункта 1 статьи 1 Конвенции № 169 МОТ предлагается следующее определение коренных народов: это "народы в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками 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".

21. По вопросу о том, каким группам людей предоставляется в соответствии со статьей 1 право на самоопределение, консенсуса до сих пор не существует. Все согласны с тем, что это право предоставляется населению самоуправляющихся территорий по решению соответствующих органов Организации Объединенных Наций и населению, проживающему на оккупированных территориях. Кроме того, этим правом обладает население в целом суверенных государств. За рамками этих категорий мнения юристов по-прежнему расходятся.

#### **Заключительные замечания**

22. В деятельности по установлению стандартов Организации Объединенных Наций возник двоякий подход к проблеме меньшинств и коренных народов.

23. Очевидной функцией прав человека общего характера является обеспечение интеграции. Права меньшинств сформулированы как права индивидуумов сохранять и развивать самобытность своей отдельной группы в рамках процесса интеграции. Лица, принадлежащие к меньшинствам, нередко совмещают в себе черты нескольких культур и активно участвуют в жизни общества в целом. Права коренных народов, с другой стороны, имеют тенденцию консолидировать и усиливать изолированность этих народов от других групп общества. Основопологающая посылка заключается в том, что для лиц, принадлежащих к коренным народам, доминирующей является их коренная культура, и они меньше участвуют в жизни общества в целом.

24. Обычным критерием при проведении различия между коренными народами и другими группами населения является то, что они поселились на территории своего



проживания раньше других, а также сохранение ими особой культуры, тесно связанной с их особым способом использования земельных и природных ресурсов.

25. Вопрос о целесообразности проведения четкого различия между меньшинствами и коренными народами вызывает споры. Подкомиссия, включая двух авторов настоящего документа, сыграла большую роль в разграничении этих двух понятий. Однако вполне возможно, что пришло то время, когда ей необходимо пересмотреть этот вопрос. Это вызвано, в частности, вопросом о том, можно ли провести разграничение этих двух понятий в глобальном масштабе. Существует мнение, что на подход к разработке *прав меньшинств* основное влияние оказал европейский опыт и что поэтому данный подход является по сути своей евроцентристским, в то время как на разработку *прав коренных народов* основное влияние оказали изменения ситуации на американском континенте и в регионе Тихого океана ("доктрина голубой воды"<sup>4</sup>), поэтому подход в данном случае является американоцентристским<sup>5</sup>. Проведение данного различия, судя по всему, менее целесообразно при установлении стандартов, касающихся групп населения в регионе Азии и Африки.

26. Еще один вопрос заключается в том, следует ли применять ко всем меньшинствам и ко всем коренным народам одинаковый подход, или необходимо каким-то образом разграничить и меньшинства, и коренные группы. Лица, принадлежащие к коренным народам и переселившиеся в городские районы, вынуждены каким-то образом совмещать свои индивидуальные культурные особенности с необходимостью интегрироваться на равной основе в городское общество. Кроме того, потребности меньшинств, проживающих компактными общинами и, возможно, являющихся большинством в каком-либо отдельном регионе страны, значительно отличаются от потребностей лиц, принадлежащих к меньшинствам, которые живут разбросанно и в основном в городах, население которых представляет собой смешение людей, принадлежащих ко многим различным этническим группам.

---

<sup>4</sup> "Доктрина голубой воды" предлагает следующее определение коренных народов: это народы за пределами Европы, которые поселились на территорию своего проживания до колонизации и заселения ее европейцами и которые сегодня являются недоминирующей и обладающей индивидуальными культурными особенностями группой населения на территориях, заселенных в основном европейцами и их потомками.

<sup>5</sup> Народ сами из северной Скандинавии и народы, проживающие в арктическом регионе Российской Федерации, обычно считаются коренными, несмотря на тот факт, что они не охвачены "доктриной голубой воды". Норвегия ратифицировала Конвенцию № 169 МОТ при том понимании, что сами являются коренным народом, как это определено в статье 1 Конвенции.

## II. ДОКУМЕНТ, ПОДГОТОВЛЕННЫЙ Г-ЖОЙ ЭРИКЕ-ИРЕН ДАЕС

27. Прежде чем приступить к выполнению задачи подготовки вместе с г-ном Эйде рабочего документа о взаимосвязи прав лиц, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам, и различиях между ними, я хотела бы воздать должное тому прекрасно подготовленному и исчерпывающему документу, который представил г-н Эйде и который является первой частью настоящего рабочего документа, а также той работе, которую до меня проделали ряд других экспертов в области права и компетентные подразделения системы Организации Объединенных Наций, занимавшиеся данным вопросом существования или не сумевшие разрешить сложную проблему определения терминов "меньшинство" и "коренной народ" к удовлетворению правительств и заинтересованных групп. Мой опыт подсказывает, что ни с логической, ни с правовой точек зрения простого решения данной проблемы не существует. Однако я думаю, что можно свести к минимуму споры по вопросу определений путем выявления взаимосвязи прав лиц, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам, и различий между ними, а также путем определения некоторых основных факторов, рассмотрения ряда важных характерных особенностей и отказа от многих неправильных понятий.

28. Представляется целесообразным начать с определения факторов, которые в отдельности или в некотором сочетании неоднократно рассматривались как характерные особенности меньшинств или коренных народов:

- a) небольшая доля в населении страны;
- b) социальная изоляция, отчуждение или постоянная дискриминация;
- c) культурные, языковые или религиозные отличия;
- d) географическая концентрация (территориальность);
- e) коренное (т.е. автохтонное) происхождение.

29. Термин "меньшинство" иногда применяется к какой-либо группе, которая составляет менее 50% населения государства. Предполагается, что небольшая доля в населении страны является фактором риска и тем самым оправдывает осуществление специальных мер защиты. Часто это так и есть, как, например, в случае афро-американцев в Соединенных Штатах. И все же, даже малочисленная группа может быть доминирующей элитой, которой являлись, например, африкандеры во времена существования режима апартеида в ЮАР. Точно так же, численное превосходство коренных народов в таких

странах, как Боливия или Гватемала не гарантирует осуществление ими основных прав человека.

30. По причинам, указанным выше, при большинстве предыдущих попыток дать определение терминов "меньшинство" и "коренной народ" подчеркивалось их недоминирующее положение в национальном обществе – либо в качестве отдельного критерия, либо в связи с критерием малочисленности. Такой подход вызывает и методологические, и логические проблемы. Критерий доминантности может быть неоднозначным. Например, какая-либо группа может номинально контролировать государственный аппарат, но при этом находиться в подчиненном положении по отношению к другой группе, которая контролирует земельные ресурсы, финансы или военные учреждения страны. Доминантность *де-юре* в действительности может быть подчинением. Кроме того, что более важно, использование категории недоминантности в качестве ключевой характеристики меньшинств или коренных народов приводит к парадоксу, заключающемуся в том, что группа перестает быть меньшинством или коренным народом, когда она осуществляет свои права человека или добивается социального и политического равенства. Здесь мы сталкиваемся с логической дилеммой. Необходимо либо признать, что полное равенство никогда не будет достигнуто, либо принять такие термины, как "меньшинство", только в качестве зависящих от ситуации и переходных. Однако при этом необходимо помнить, что ни одно меньшинство и ни один коренной народ никогда не признавали, что их правовой статус существует только в определенный период времени и в определенных ситуациях.

31. Может быть, проблема заключается исключительно в языке? Какая-либо группа заявляет о своих правах тогда, когда она чувствует, что ее права нарушаются. Международному сообществу прежде всего необходимо определить, какие законные права какая-либо определенная группа может заявить в существующих правовых рамках, чтобы затем можно было установить, нарушаются ли эти законные права в действительности. Вопрос о том, находится ли группа в подчиненном положении, решить, по-видимому, невозможно до тех пор, пока мы не определим, какая это группа. Например, если африкандеры утверждают, что у них есть особые права на их земли и автономию, мы должны сначала установить, имеют ли они законное право считаться "коренным народом". При этом тот факт, что у них нет никаких особых прав на землю, не может быть принят в качестве критерия для определения того, являются ли они коренным народом, потому что это приведет обсуждение к движению по замкнутому кругу.

32. Тот факт, что одни группы населения находятся в подчиненном положении по отношению к другим группам, подтверждает необходимость международно-правовых актов подобных Декларации о правах меньшинств 1992 года.

33. Культурная самобытность – языковая, религиозная или этническая – обычно считается характерной чертой и меньшинств, и коренных народов, и обе эти группы, как правило, о ней заявляют. Действительно, коренные народы во всем мире утверждают, что они имеют особую культуру, которая отличает их всех от других народов и культур. Лидеры меньшинств и коренных народов нередко заявляют, что их самобытная культура является причиной их стремления к признанию коллективного правового статуса и права на самоопределение.

34. Вопрос об оценке самих культур и той степени, в которой одна культура отличается от другой, является весьма спорным. Все группы и культуры в той или иной мере имеют области совпадений и претерпевают со временем изменения, особенно в нашу эпоху глобальных коммуникаций. Означает ли это, что группа постепенно утрачивает свои права по мере изменения ее культуры? Или она теряет свои права при превышении некоторого порогового значения сходства с культурами других групп?

35. Национальные меньшинства и "расовые" группы вызывают дополнительные проблемы в области определения взаимосвязи и различий их прав. Такие группы могут отличаться от других групп национального общества только в том, что касается их исторического происхождения, названия или внешности. И хотя такие отличительные черты могут быть причиной дискриминации в отношении группы, ее отличие или идентифицируемость никоим образом не связаны с существованием самобытной культуры. Предубеждение, обусловленное цветом кожи, например, может не иметь ничего общего с существующими культурными разногласиями. И, с другой стороны, борьба какой-либо группы против обусловленного цветом кожи предубеждения по отношению к ней может объясняться вовсе не стремлением сохранить свою самобытную культуру, а просто желанием ее членов избежать дискриминации. Из всего вышесказанного самым верным был бы тот вывод, что, хотя целью групп, заявляющих о своих правах меньшинств или коренных народов, часто является стремление сохранить свою культурную самобытность, она не должна быть определяющим критерием при установлении законности требований этой группы.

36. В этом отношении необходимо также понимать, что "меньшинство" может возникнуть в результате действий государства, его граждан или самой группы. Некоторые группы стремятся сохранить свою явную коллективную самобытность, в то время как других вполне устраивала бы ассимиляция в национальное общество, однако им мешают сделать это официальные или неофициальные предубеждения. И та, и другая ситуация могут стать причиной нарушения прав человека, крупномасштабного насилия и возникновения угроз международному миру и стабильности.

37. Коренное происхождение (т.е. автохтонность или тот факт, что представители данного народа были первыми человеческими существами, поселившимися на какой-либо территории) является, несомненно, отличительной особенностью коренных народов. Этот фактор, однако, не помогает прояснить множество ситуаций, возникающих, в частности, в Азии и Африке, где как доминирующие, так и недоминирующие группы населения в рамках одного государства могут претендовать на коренное происхождение. Предыдущие исследования предлагают при рассмотрении таких ситуаций использовать факторы подчиненности и культурной самобытности в качестве дополнительных критериев для разграничения уязвимых и доминирующих групп общества. Однако при таком подходе невозможно провести различие между коренными народами и меньшинствами в государствах Африки и Азии, если только мы не согласимся, что различие заключается исключительно в степени первичности или культурной самобытности. В данном случае проблемы могут возникнуть вследствие применения различных подходов к различным регионам мира: качественный стандарт на американском континенте (коренное происхождение) и количественный стандарт в Африке и Азии (степень первичности или самобытности).

38. Фактор коренного происхождения не помогает прояснить такие ситуации, когда группы насильно вытесняются с территорий, на которых проживали их предки, что становится причиной либо их рассеивания, либо переселения за пределы государственных границ. Должны ли эмигрировавшие группы или диаспоры считаться "коренными народами" в том месте, откуда они переселились, и "меньшинствами" в других местах? Каждый народ может проследить свое происхождение с какой-либо территории в мире, однако это не означает, что любая группа может заявлять о своих правах коренного народа. С другой стороны, было бы несправедливо, если бы какая-либо группа утрачивала свое право считаться коренным народом в тот момент, когда ее вынуждают покинуть земли предков. В связи с этим возникает вопрос: как долго за группой сохраняется статус коренного народа после ее вынужденного переселения и, следовательно, право на возвращение? Меньшинства и коренные народы имеют во многом сходный опыт их угнетения и перемещения, однако использование фактора коренного происхождения дает больше прав тем группам, которым удалось сохранить фактическое владение своими первоначальными территориями.

39. Коренные народы заявляют, что они не только продолжают занимать определенную часть своих первоначальных территорий, но и что между ними и их землей существует особая связь. Совершенно очевидно, что это является притязанием на культурную самобытность, но это можно рассматривать и как развитие концепции коренного происхождения. Это своего рода заявление о том, что совместное проживание в условиях взаимных связей является главным стремлением группы, непременным условием

осуществления ею своих прав человека. Вполне возможно, что в настоящее время группа находится совсем в другой ситуации в результате вмешательства со стороны государственных органов или прибывших позднее поселенцев, однако привязанность к родине является все же главным фактором, позволяющим ей сохранить свою самобытность и целостность как в социальном, так и культурном плане. Исходя из вышеизложенного необходимо, по-видимому, разработать очень узкое по смыслу, но при этом точное определение термина "коренной народ", который был бы применим ко всем ситуациям, в которых требуется выделить какой-либо коренной народ из более широкого класса меньшинств. Подразумевается, что отличие может быть только по степени, а не по качеству. Многие группы, которые идентифицируются или сами себя идентифицируют как "меньшинства", считают себя связанными с родиной в пределах своего или другого государства.

40. Несмотря на то, что коренное происхождение является, по-видимому, ключевым фактором в случае коренных народов, необходимо помнить, что многие коренные народы в промышленно развитых странах коренным образом изменили характер своих связей с окружающим миром, и большинство из них уже не проживает на тех территориях, на которых проживали их предки. Однако земли предков сохраняют для них большое символическое и политическое значение даже в условиях индустриализации и экономической интеграции, характерных для таких стран, как Соединенные Штаты, а также стран, в которых различия между коренными народами и меньшинствами с точки зрения культуры и коренного происхождения стали скорее отличием по степени, а не по существу.

41. Данные показывают, что коренные народы и меньшинства стремятся отделить себя от остальной части общества и преследуют различные цели даже в тех странах, где их отличие от остального населения с точки зрения так называемых объективных характеристик является очень незначительным. В то же время, каким бы точным ни было определение или перечень характеристик, концепции меньшинства и коренных народов все равно будут частично совпадать. По-прежнему будут возникать случаи, не поддающиеся простой и четкой классификации.

42. В подобных случаях целесообразным представляется целевой подход, при котором необходимо ответить на следующие вопросы: какие юридические последствия будет иметь для группы отнесение ее к той или иной категории? Какая категория в наибольшей степени отвечает целям и устремлениям группы? Какая категория даст группе возможность добиться наибольших практических результатов?

43. С точки зрения международного права в понятие "меньшинство" и "коренной народ" вкладывается совершенно разный смысл. Обе эти категории групп пользуются правом сохранять свою культурную самобытность и не подвергаться обусловленной ею дискриминации. И та, и другая группа имеет право эффективно участвовать в социальной, экономической и политической жизни государства в целом – как группы, если они того пожелают, но в любом случае не подвергаясь дискриминации.

**С юридической точки зрения главное различие между правами меньшинств и коренных народов в современном международном праве заключается, по-моему, в их праве на внутреннее самоопределение, т.е. праве какой-либо группы на самоуправление в пределах определенного географического района без вмешательства со стороны государства (хотя и в определенном сотрудничестве с государственными органами, как это предусмотрено в любой федеральной системе государственного управления).**

44. Некоторые меньшинства имеют сегодня ограниченное самоуправление либо де-факто, либо в соответствии с национальным законодательством. Только за коренными народами международное право признает в настоящее время право на политическую независимость и самоуправление.

45. Осуществление права на внутреннее самоопределение нецелесообразно в том случае, если соответствующая группа территориально рассеяна и не имеет какого-либо главного центра концентрации населения и деятельности. Территориальный элемент является центральным в требованиях коренных народов, и ему необходимо придавать особое значение именно потому, что он определяет способность групп осуществлять те права, которые они отстаивают. С другой стороны, меньшинства могут в будущем выдвигать все больше требований об автономии на основе того, что в определенных районах государства существуют отдельные центры концентрации населения, принадлежащего к таким меньшинствам.

46. Отнесение какой-либо ситуации к разряду проблем "меньшинств" или "коренных народов" в лучшем случае станет исходным пунктом для необходимого признания международным сообществом законности стремления какой-либо группы к политическому признанию со стороны государства, а также для оказания содействия процессу выработки политических обязательств, формирующих отношения между этой группой и соответствующим государством.

47. Исходя из вышеизложенного анализа, наиболее целесообразным подходом к данной проблеме представляется выработка "образца" каждой группы (соответственно

"меньшинств" и "коренных народов"), а не попытка провести четкую концептуальную границу между ними.

48. Учитывая данную концептуальную проблему, я хотела бы предложить следующее: образцом применительно к какому-либо "коренному народу" будет такая группа, которая является коренной (автохтонной) для территории, на которой она проживает в настоящее время и которая стремится сохранить свою культурную самобытность и самобытную коллективную социальную и политическую организацию в пределах этой территории. Образцом применительно к "меньшинству" является группа, которая испытывает отчуждение или подвергается дискриминации со стороны государства или его граждан, на основе ее этнических, национальных, расовых, религиозных, языковых особенностей или происхождения.

49. С точки зрения цели, соответственно, образцовое "меньшинство" сосредоточивает свои усилия на решении проблемы дискриминации своей группы, поскольку задачей существующих международно-правовых норм является борьба против дискриминации как в отношении группы в целом, так и в отношении ее отдельных членов, а также предоставление им возможности свободно интегрироваться в жизнь общества в той степени, в которой они пожелают. Образцовый "коренной народ" соответственно сосредоточивает свои усилия на вопросах коренного происхождения и территории, а также стремится сохранить свою коллективную обособленность – т.е. на всех вопросах, которые логически связаны с осуществлением права на внутреннее самоопределение, самоуправление или автономию.

50. Совершенно очевидно, что в некоторых случаях какие-либо группы будут подпадать как под определение образцового "меньшинства", так и "коренного народа" и требовать принятия защитных мер, предусмотренных и для той, и для другой категории. Таким образом, группа может быть отнесена к категории "коренных народов", но при этом требовать права на самоопределение только в некоторой степени и одновременно с определенными целями добиваться права на свободную интеграцию в национальное общество. В других случаях какая-либо группа, которая в полной мере подпадает под определение "меньшинство", может тем не менее в некоторой степени соответствовать критериям коренного происхождения и территориальности и, следовательно, выдвигать требование об автономии в какой-либо форме в качестве разумного средства защиты от дискриминации. Неизбежные совпадения не делают подхода, который я предлагаю, несостоятельным и бесполезным с практической точки зрения. Напротив, если мы хотим найти реальное и применимое на практике решение проблемы, нам необходим, с моей точки зрения, такой подход, который учитывал бы цели всех групп и связывал их



характерные особенности с их устремлениями и правами, которыми они обладают и которые они могут реализовать на практике.

-----