

# МАЛЫЕ НАРОДЫ И БОЛЬШИЕ ЦИВИЛИЗАЦИИ

П. Б. ПАРШИН

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КОРЕННЫХ НАРОДОВ С ОКРУЖАЮЩИМ МИРОМ: ПРИНЦИП СВОБОДНОГО, ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО И ОСОЗНАННОГО СОГЛАСИЯ

**Павел Борисович Паршин,**  
канд. филол. наук, вед. науч. сотр.  
Центра глобальных проблем  
Института международных исследований  
МГИМО МИД России.  
E-mail: pparshin@mail.ru

**Аннотация.** Коренные, или индигенные, народы – это живущие в современных государствах наследники более раннего населения занимаемых ими ныне территорий, приверженные своей земле и традиционному образу жизни. Мировое сообщество уже много десятилетий продвигается по пути признания прав индигенных народов, главным из которых, по мнению автора, является право выбора степени и форм интеграции в современное общество. Исторически признание прав индигенных народов развивалось от интеграционистского признания их права быть такими, как все, к антиинтеграционистскому признанию права на самобытность в различных ее формах.

Одним из важнейших принципов, обеспечивающих реализацию права на самобытность и имеющих важные практические импликации, является принцип свободного, предварительного и осознанного согласия на ведение доминантным внешним окружением хозяйственной и культурной деятельности, затрагивающей индигенные народы, а также вытекающие из него более частные (включая специальные) права и реализующие их процедуры. В экономическом аспекте это касается, прежде всего, природопользования и особенно добычи природных ископаемых и использования биологических ресурсов, военной активности, а также складирования отходов.

В статье анализируется история развития представлений о правах индигенных народов и их юридической фиксации, проблемы интерпретации принципа свободного, предварительного и осознанного согласия и имплементации его в различных регионах мира и сферах деятельности.

**Ключевые слова:** коренные (индигенные) народы; принцип свободного, предварительного и осознанного согласия (FPIC); Декларация ГА ООН о правах коренных народов 2007 г.; традиционный образ жизни; этническая идентичность; самобытность; интеграционизм и антиинтеграционизм; природопользование; имплементация FPIC.

## ВВЕДЕНИЕ

Коренные народы (это традиционно используемый в русском языке термин; более правильным было бы говорить об «индигенных народах», о чем см. ниже) — это живущие в современных государствах и, как правило, занимающие в них миноритарные позиции наследники более раннего населения занимаемых ими территорий, сохраняющие свою этническую идентичность, глубокую (особую, как обычно говорят) связь с землей, на которой они издавна живут (и которая во многих, хотя и не всех, случаях юридически им не принадлежит), и ведущие в той или иной, очень широко варьирующей, степени традиционный способ жизни и хозяйствования.

В течение XX века, особенно в его последней трети, а потом и в XXI веке мировое сообщество (после создания ООН — преимущественно через ее институты) последовательно продвигалось по пути признания, а потом и защиты прав индигенных народов — сперва гражданских и личных, потом политических и социально-экономических, а с недавних пор также и специальных (эксклюзивных) прав. Аккумулированное индигенными народами так называемые традиционные знания при этом рассматриваются ныне как ценнейшее достояние человечества и в этой связи, кстати, начинает охраняться как интеллектуальная собственность индигенных народов (фольклорные тексты, мотивы в изобразительном искусстве, специфические агротехнологии, медицинские практики и т. д.).

Как представляется, главное право индигенных народов можно сформулировать как право добровольного выбора позиции на некоторой шкале, один из полюсов которой соответствует максимально возможному сохранению традиционного образа жизни с присущими ему ценностями, нормами, обычаями, способам хозяйствования и т. п., а второй предполагает максимально возможную адаптацию к образу жизни доминирующего общества и, в пределе, интеграцию в него, возможно, с потерей идентичности. Прочие права индигенных народов — за исключением базовых общечеловеческих — так или иначе выводимы из этого основного права.

Полюса теоретически достижимы, но на практике достигаются редко; более того, их достижение означает, в первом случае, уход некоего народа из картины мира жителей планеты, а во втором — из этнической карты мира. Реально взаимодействие с современным окружающим миром осуществляется чаще всего на путях компромисса, часто очень непростого и не всегда достигаемого — его достижение зависит от многих факторов. Упорядочению движения к такому компромиссу служит вырабатываемый в последние десятилетия **принцип добровольного, предварительного и осознанного согласия** коренных народов на затрагивающую их интересы деятельность представителей окружающего мира — правительств, бизнеса и «объемлющих» обществ. В правовых текстах эта валентность («согласие на что») часто остается не заполненной.

Данный принцип и является предметом рассмотрения в настоящей статье.

## ЗАМЕЧАНИЕ О ТЕРМИНОЛОГИИ

Начинать приходится с того, что определение *коренные*, используемое в русском языке в составе выражения *коренные народы*, крайне неудачно. В обыденном употреблении оно имеет несколько значений, в том числе отмеченных оценочными коннотациями, что создает предпосылки для демагогических спекуляций. Доминирующие на некоторой территории этносы, хотя бы они и были исторически пришлыми, уже через несколько поколений начинают считать себя вполне коренными в одном из значений этого слова, что дает основание, например, националистам в России вопрошать: ежели, скажем, вепсы или нивхи — «коренные», то кто же тогда русские?

Большинство других прилагательных с вроде бы подходящими значениями (например, *автохтонные* или *аборигенные*) тоже обладают (во всяком случае, в русском языке) теми или иными нежелательными смысловыми обертонами и/или ассоциациями. В силу этого представляется целесообразным воспользоваться заимствованным «панамериканским» (оно используется в английском — *indigenous* — и испанском — *indígena* — языках) определением (*индигенный* — это его русская форма, встречающаяся, да и то нечасто, в специальной литературе) и говорить, соответственно, об *индигенных народах* (англ. — *indigenous peoples*, исп. — *pueblos Indígenas*). Слово *indigenous* по своей внутренней форме означает буквально, «в-рожденный» — то есть «здешний, местный». Для русского языкового сознания его внутренняя форма непрозрачна, что в данном случае является достоинством и в дальнейшем будет предпочтительно использоваться именно выражение *индигенные народы* (за исключением цитат). Возможно, самым лучшим русским эквивалентом могло бы быть выражение *реликтовые народы*, хотя его внедрение потребовало бы

определенной идеологической поддержки и «очистки» от смысла «пережиточный» и связанных с ним оценочных коннотаций.

Единого, согласованного и универсально применимого определения индигенных народов не существует. Напротив, бытует мнение о том, что введение в правовые документы такового определения и тем самым навязывание его индигенным народам было бы нежелательным<sup>1</sup> и вызвало бы спор о принадлежности к их числу в случае, когда такая принадлежность сулит некоторые выгоды (о чем свидетельствует, между прочим, российский опыт), и хорошо бы согласовать его со всеми таковыми народами, то есть фактически применить принцип свободного, предварительного информированного согласия к самой выработке понятийного аппарата, необходимого для его использования этого принципа. Однако реализовать эту идею на практике едва ли возможно хотя бы потому, что условия жизни и история индигенных народов (не столь давно их численность оценивалась примерно в 370 млн, но ясно, что оценка зависит от принятого определения/понимания) весьма различны, и признаки, присущие, скажем, индигенным жителям обеих Америк и циркумполярной Евразии, Австралии и Океании очень сильно отличаются от характеристик индигенных народов Южной и Юго-Восточной Азии и тем более Африки южнее Сахары, где рядом государств понятие «индигенные народы» вообще не признается в принципе<sup>2</sup>.

Конечно, за этим понятием стоит некоторая обобщающая интуиция, отражаемая в многочисленных определениях, построенных по анкетному (check-list) принципу, но они на большее, чем рабочий статус, не претендуют и претендовать не могут.

Наиболее известным и фактически служащим в качестве рабочего является уже весьма давнее (1986 г.) определение, связываемое с именем Хосе. Р. Мартинеса Кобо<sup>3</sup>.

**«Определение Кобо».** Коренное<sup>4</sup> население — это коренные общины, народы и нации, сохраняющие историческую преемственность с обществами, которые существовали до вторжения завоевателей и введения колониальной системы и развивались на своих собственных территориях, считающие себя отличающимися от других слоев общества, преобладающих в настоящее время на этих территориях или на части этих территорий. Они составляют слои общества, не являющиеся доминирующими, и хотят сохранить, развивать и передать будущим поколениям территорию своих предков и свою этническую самобытность в качестве основы для продолжения своего существования как народа в соответствии со своими собственными культурными особенностями, социальными институтами и правовыми системами.

Однако считать это определение оптимальным нельзя — поскольку почти к каждому включенному в него признаку можно подобрать контрпример; и это верно и для других определений, что хорошо понимали их авторы и поэтому не слишком на своих определениях настаивали. Что же касается часто выдвигаемой в качестве ключевого признака «особой связи индигенных народов с землей/территорией», то категория эта одновременно и чрезмерно мистическая (в чем особенность?) и подозрительно прагматическая (ибо право на землю является одним из основных предметов споров и конфликтов).

**Справка.** В России индигенные народы подведены под особую категорию «коренных малочисленных (менее 50 тыс. человек — это ограничение является принципиальным в практическом плане) народов», отнесение к которым осуществляется списком, причем фактически списков имеется два: один утверждается Правительством

<sup>1</sup> *Standard-setting activities: evolution of standards concerning the rights of indigenous people - new developments and general discussion of future action* / Note by the Chairperson-Rapporteur of the Working Group on indigenous populations, Ms. Erica-Irene Daes, on criteria which might be applied when considering the concept of indigenous peoples. P. 4. — URL: <https://www.cwis.org/wp-content/uploads/documents/indigdef.txt>. Этот документ датирован июнем 1995 г., то есть он появился за 12 с лишним лет до принятия Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, принятой резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 года, см. [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/indigenous\\_rights.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml)

<sup>2</sup> Обзор вопроса о добровольном, предварительном и осознанном согласии // Постоянный форум по вопросам коренных народов. Четвертая сессия. Нью-Йорк, 16–27 мая 2005 года E/C.19/2005/3.

<sup>3</sup> Эквадорский эксперт Х. Р. Мартинес Кобо был Специальным докладчиком по проблеме дискриминации коренного населения для Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Реально приведенное определение было разработано тогдашним членом Секретариата ООН, а впоследствии одним из создателей Центра документации, исследований и информации коренных народов (ДОСИП) А. Виллемсен-Диасом, см. [5, с. 63].

<sup>4</sup> Так в русском переводе, по которому цитируется данный пассаж, см.: Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: руководство для национальных правозащитных учреждений. P. 6–7. — URL: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDRIPManualForNHRIs\\_ru.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDRIPManualForNHRIs_ru.pdf).

РФ по представлению органов государственной власти тех субъектов РФ, на территориях которых проживают соответствующие народы, а второй, для Дагестана — постановлением республиканского Госсовета. К принципам составления списков (и их результатам), а также вообще к национальной политике России последних лет имеется немало вопросов, обсуждение которых, однако, не входит в тему настоящей статьи.

Еще одна терминологическая коллизия связана с использованием во многих русскоязычных документах в качестве перевода формулы, выглядящей в английском языке как *free, preliminary and informed consent* (FPIC, ср. также фр. — *consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause* и исп. *consentimiento libre, previo e informado*) русского выражения *добровольное* [а не *свободное*], *предварительное и осознанное согласие* стилистически более предпочтительна. Однако в содержательном плане *добровольное согласие* не вполне совпадает с не очень хорошо звучащим по-русски *свободным согласием*. Свобода предполагает выбор и, как правило, активное решение субъекта выбора, тогда как согласие, пусть добровольное — это пассивная готовность принять некоторое положение вещей. Прилагательные *осознанный* и *информированный* тоже далеко не синонимичны (информированность не обязательно влечет осознанность, и в этом плане русское *осознанный* предпочтительнее).

Русская аббревиатура употребляется редко (в основном в медицинской практике), поэтому в дальнейшем изложении будет использоваться стандартная английская аббревиатура FPIC, но в полной версии мы будем говорить о *свободном, предварительном осознанном согласии*.

## НЕМНОГО ИСТОРИИ

Пристальный интерес к принципу (собственно говоря, это не только принцип, но еще и процесс, результат процесса, право, процессуальная норма, положение дел, подход и т. д.) свободного, предварительного и осознанного согласия, его теоретическому осмыслению, международно-правовому оформлению и практическому воплощению оформился после принятия 13 сентября 2007 г. Генеральной Ассамблеей ООН Декларации прав коренных<sup>5</sup> народов (UNDRIP 2007, принята резолюцией 61/295<sup>6</sup>).

В более раннем документе, который обычно рассматривается как предшественник Декларации (и который, в отличие от нее, является юридически обязывающим), а именно в Конвенции Международной организации труда № 169 от 27 июня 1989 г. (Конвенция МОТ № 169, или ILO 169), используется более слабая формулировка, «свободное и информированное согласие» (как условие перемещения коренных народов, Статья 16, пункт 2), а вот в Декларации ГА 2007 г. (она же UNDRIP 2007) вопрос именно о свободном, предварительном и осознанном согласии затрагивается в нескольких статьях в связи с:

1. перемещением коренных народов с их земель и территорий (Статья 10);
2. правовой защитой в случае отчуждения их культурной, интеллектуальной, религиозной или культовой собственности (Статья 11, пункт 2);
3. принятием или осуществлением законодательных или административных мер, которые могут затрагивать коренные народы (Статья 19);
4. правом на возмещение в виде компенсации за земли или ресурсы, изъятые в прошлом без их согласия (Статья 28, пункт 1);
5. хранением на их территориях опасных материалов (Статья 29, пункт 2);
6. утверждением любого проекта, затрагивающего их земли или территории и другие ресурсы (Статья 32, пункт 2).

Легко видеть, что в вышеупомянутых статьях зафиксированы наиболее типичные ситуации, настойчиво выдвигающие на повестку дня вопрос о правах индигенных народов и могущие (а в идеале — долженствующие) быть предметом обсуждения (как минимум) или соглашения с ними в рамках FPIC<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Так в официальном русском переводе.

<sup>6</sup> См.: URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/indigenous\\_rights.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml)

<sup>7</sup> Конвенция, как известно, не была ратифицирована ни СССР, ни Российской Федерацией. Что касается Декларации 2007 г., то при голосовании по ней Россия воздержалась вместе с еще десятью государствами — членами ООН (34 страны в голосовании не участвовали). Австралия, Канада, Новая Зеландия и США, в которых проживают большие и общественно активные группы аборигенного населения, голосовали в 2007 г. «против», однако через несколько лет они поддержали Декларацию UNDRIP 2007 и принесли извинения своим коренным народам. Президент Б. Обама, в частности, сделал это перед лидерами 565 племен, признанных в США на Федеральном уровне, см.: Федеральный закон № 309 как угроза родным нерусским языкам



Принято считать, что конвенция МОТ № 169 и Декларация ГА 2007 г. знаменовали собой фиксацию двух различных этапов<sup>8</sup> (см. ниже) в формировании концептуального отношения к индигенным народам и обретению ими правового статуса, причем второй из этих этапов, продолжающийся в настоящее время, во многом зависит именно от утверждения в странах, располагающих значительными общинами коренных народов принципа свободного, предварительного и осознанного согласия индигенных народов на ведение пришлым (и доминирующим) населением хозяйственной деятельности на их территориях.

ФРПС можно считать своего рода слабой формой (или составной частью) реализации права народов на самоопределение, признаваемого применительно к индигенным народам в Статье 3 Декларации 2007 г. При невозможности «параллельного» и независимого (необязательно в политическом смысле) существования (допустим, в некоторой недоступной и/или неинтересной никаким «внешним» народам местности, а таковые вроде бы еще существуют, хотя их будущее неясно) некоторый индигенный народ вправе выбирать тип и уровень взаимодействия с «внешними» и прежде всего с доминирующими народами: от интеграции с ними до максимально возможной (в идеале едва ли достижимой, хотя своеобразные и при этом очень разные исключения известны — племена Андаманских островов или сообщество жителей гавайского острова Ниихау) полной изоляции от них. Доминирующие народы должны уважать такое право выбора, а если индигенные народы выбирают какую-то «ненулевую форму» взаимодействия, конкретные эпизоды такого взаимодействия должны осуществляться с учетом их мнения и на основе их согласия на взаимодействие — согласия, полученного свободно и с пониманием последствий такого согласия (на что требуется достаточное количество времени, поэтому оно должно испрашиваться заблаговременно) от таких представителей индигенного народа, которые признаются этим народом, имеющими право такое согласие давать.

Проблема взаимодействия намеревающегося вести ту или иную хозяйственную деятельность нового (появившегося на некоторой территории в результате тех или иных процессов) населения, а также его культурных и социально-политических практик с населением более ранними и, возможно (и очень часто), желающим сохранить прежний образ жизни, столь же стара, сколь стары завоевания и массовые миграции (исторически это нередко одно и то же), то есть восходит к временам, в буквальном смысле незапамятным. На протяжении многих тысячелетий она стихийно решалась на основании «права сильного»<sup>9</sup> — с варьированием конкретных особенностей взаимодействия более раннего и более позднего населения в интервале от геноцида до формирования полиэтнических обществ или каких-то форм «параллельного существования» (иногда зафиксированных в договорах, некоторые из которых появились уже несколько веков назад). В XX веке с развитием международного права на повестку дня постепенно начал выдвигаться вопрос об универсальной правовой фиксации таких отношений и углублении его гуманитарного содержания. При этом, как уже было замечено, походы к правам индигенных народов довольно быстро прошли в своем развитии несколько этапов, основанных на различных принципах и проставляющих акценты на различных категориях прав. Подробнее эти этапы были рассмотрены в нашем аналитическом докладе<sup>10</sup>, здесь же достаточно ограничиться констатацией того, что развитие шло по пути признания — а потом и защиты — сперва гражданских и личных, потом политических и социально-экономических, а с недавних пор также и специальных (коллективных) прав индигенных народов. Одновременно это означало продвижение от интеграционистского подхода к правам индигенных народов («Они — как индивиды — имеют право и в перспективе могут, и даже должны стать та к и м и ж е , к а к в с е») к антиинтеграционистскому («Они — как коллектив людей, каждый из которых располагает

и единству народов Российской Федерации // *БИЗНЕС Online: Деловая электронная газета Татарстана*. — URL: <https://www.business-gazeta.ru/blog/381501>

<sup>8</sup> Некоторые авторы выделяют большее количество таковых этапов за счет того, что отодвигают рассмотрение истории вопроса к более раннему периоду, непосредственно последовавшему за Первой мировой войной, когда о своих правах на заседании Лиги Наций впервые заявили ирокезы. См. об этом, например: [1].

<sup>9</sup> Иногда решается и поныне, судя, например, по скандальным интернет-публикациям конца июня 2019 г., сообщаящим об обращении к В. В. Путину жителей расположенного в Бурятии таежного поселка Россошино (этнических эвенков) с жалобой на попытки нефритодобывающей компании ООО «Забайкальское горнорудное предприятие» (ЗГРП, дочкой госкорпорации «Ростех») изгнать их с родной земли, см., например: Полянская В. «Нам говорят: «Узкоглазики, вы здесь жить больше не будете». Июнь 24, 2019 (URL: <https://ok.ru/pokoleniesvobody/topic/70006689928522>).

<sup>10</sup> *Паршин П. Б.* Реализация международных правовых норм и документов в сфере защиты прав коренных народов: опыт России (с учетом принятой в 2007 г. Декларации ООН о правах коренных народов) // Рукопись аналитического доклада. — М., ноябрь 2016 г. См. также [4].

всей полнотой индивидуальных прав — вправе, и при желании могут, оставаться д р у г и м и , и эта их инакость является общецивилизационной ценностью и предпосылкой сохранения эволюционно выработанных ими уникальных знаний»<sup>11</sup>.

Разделенные менее чем двадцатью годами Конвенция ILO 169 и Декларация UNDRIP 2007) являются, соответственно, отчетливо интеграционистской (первая) и столь же явно антиинтеграционистской и делающей «акцент на коллективных правах в степени, являющейся беспрецедентной в международных нормах о правах человека» (вторая)<sup>12</sup>. И ее антиинтеграционистский потенциал в значительной степени воплощен именно в принципе FPIC.

При этом, однако, ничего, что можно было бы рассматривать как сколько-нибудь строгое определение этого принципа (или хотя бы внятной категориальной характеристики этой сущности — принцип ли это, процесс, положение вещей или что-либо еще), в тексте UNDRIP 2007 не содержится. В роли определения выступают всякого рода пояснения, разъяснения и интерпретации, фигурирующие в появившихся как до, так и после принятия Декларации документах различных структур ООН и других международных организаций. К таким пояснениям и содержащим их документам относятся, в частности:

1. Так называемое «общее понимание» FPIC. Оно было достигнуто и одобрено при подготовке Декларации в 2005 г. и заключалось в том, что «под Свободным следует подразумевать отсутствие принуждения, запугивания или манипулирования, под Предварительным — запрашиваемое достаточно заблаговременно согласие на получение разрешения или на начало работы и выполнение соответствующих требований по процессам консультаций/консенсуса с коренными народами. Под Осознанным следует понимать заранее предоставленную информацию по целому ряду аспектов, [включая, в частности]...характер, масштабы, темпы, обратимость и рамки любого проекта или деятельности; основание/я или цель проекта...; сроки; место или участки осуществления; предварительную оценку вероятных экономических, социальных, культурных и экологических последствий; возможные процедуры, связанные с их осуществлением. Проект этот может включать вариант отзыва согласия. Консультации и участие — непреложные компоненты процесса [достижения] консенсуса<sup>13</sup>.

Другие документы, затрагивающие проблематику FPIC, часто содержат ссылку на это «общее понимание», которое, в принципе, вполне соответствует интуиции.

Частью «общего понимания» стало признание того, что принцип FPIC важен:

- в отношении земель и территорий индигенных народов, включая их сакральные места (их изучение, разработку и использование);
- в отношении договоров, соглашений и других конструктивных договоренностей между государствами и индигенными народами);
- в отношении промышленной добычи полезных ископаемых, создания заповедников, гидростроительства и других видов развития и туристических активностей;
- в отношении доступа к природным ресурсам, включая биологические и генетические, и/или традиционное знание индигенных народов;
- в отношении всякого рода проектов развития на протяжении всего проектного цикла, включая перспективную оценку (assessment), планирование, реализацию, мониторинг, оценку результатов (evaluation) и завершение проекта (независимо от того, направлен ли проект непосредственно на индигенное население или всего лишь может затронуть его);
- в отношении организаций, предпринимающих исследования влияния проектов, предполагаемых к реализации на индигенных территориях;
- в отношении политических или законодательных действий, относящихся к индигенным народам или могущих их затронуть;

<sup>11</sup> Проблема ценности традиционного знания и важности его сохранения привлекает в настоящее время значительное внимание ученых различных специальностей, а также общественных деятелей, ср., напр.: *Хит Дж. при содействии Люкасси Аппагутаинака*. Siku: союз высоких технологий и древних знаний // Курьер ЮНЕСКО. — 2019. — Январь–март. — С. 20–22. См. также [2].

<sup>12</sup> Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: Руководство для национальных правозащитных учреждений // Азиатско-Тихоокеанский форум национальных правозащитных учреждений и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, август 2013 года. — С. 17.

<sup>13</sup> Доклад о Международном семинаре по вопросу о методологиях осуществления принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия коренных народов // «Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов, Нью-Йорк, 17–19 января 2005 года» (E/C.19/2005/3), пункты 46–49 (Цитируется по русской версии документа).

- в отношении политических действий или программ, которые могут привести к удалению индигенных народов или их детей, их вытеснению или перемещению с их территорий.

В 2011 г. был обнародован анализ, подготовленный секретариатом Постоянного форума ОРН по вопросам коренных народов, значительная часть которого была посвящена проблематике FPIC, в частности признанию этого принципа на международном уровне, рекомендациям, вынесенным Постоянным форумом по этому вопросу, и процессу их осуществления. При этом процитированная выше формулировка «общего понимания» была воспроизведена в более кратком виде: «согласие должно даваться свободно, без принуждения, запугивания и манипулирования (свободное); испрашиваться достаточно заблаговременно, до окончательного утверждения и начала осуществления мероприятий (предварительное); и основываться на понимании всего комплекса проблем, обусловленных конкретным видом деятельности или решением (осознанное)».

Первые два пояснения соответствуют словарному значению соответствующих лексических единиц, третье — нет, в нем акцентируется всесторонний характер понимания (упомянутое выше противопоставление информированности и осознания), и именно поэтому оно кажется спорным<sup>14</sup>.

2. Более поздние многочисленные практические руководства, комментирующие содержание и принципы применения PFIC, опубликованные ООН-ми и околоООН-ми структурами, такими как, например, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (FAO) или Совместная инициатива ООН и Программы сокращения выбросов в результате обезлесения и деградации лесов (REDD).

3. Документы различных промышленных компаний, а также ассоциаций пользователей природных ресурсов как установочные, так и публикуемые в порядке дискуссии (а в ряде случаев и в порядке пиара). Таково, например, весьма пространное практическое руководство Международного совета по горнодобывающей промышленности и металлам<sup>15</sup>, значительная часть которого посвящена реализации FPIC в горнодобывающей промышленности, или весьма свежая публикация Лесного попечительского совета<sup>16</sup>, которая будет подробнее рассмотрена ниже и воспроизведена в Приложении.

4. Документы международных финансовых организаций. Это, прежде всего, «Стандарт 7. Коренные народы», входящий в разработанные Международной финансовой корпорацией «Стандарты деятельности по обеспечению экологической социальной устойчивости»<sup>17</sup>. Процесс получения FPIC/СПОС оговаривается в Пояснительной записке «Коренные народы» Европейского Банка Реконструкции и развития<sup>18</sup> (2010 г.), а вот использование в операционном руководстве Всемирного банка по отношению к взаимодействию с индигенными народами термина «консультации» вместо «согласия» вызвало в 2005 г. резкие возражения (см. ниже).

5. Аналитические доклады, а также монографии, содержащие, в частности, критический анализ существующих трактовок FPIC и рекомендации по его практическому применению (см., напр.: [3, с. 6–7]).

<sup>14</sup> Анализ, подготовленный секретариатом Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов: экономическое и социальное развитие, окружающая среда и свободное, предварительное и осознанное согласие. Пункт С. 30 // Экономический и Социальный Совет ООН. E/C.19/2011/13. Постоянный форум по вопросам коренных народов. X сессия. Нью-Йорк, 16–27 мая, 2011 год.

<sup>15</sup> Indigenous Peoples and Mining. Good Practice Guide. 2<sup>nd</sup> ed. — Lnd.: ICM, 2015. — URL: <https://www.csr.m.uq.edu.au/publications/good-practice-guide-indigenous-peoples-and-mining>

<sup>16</sup> Implementing free, prior, and informed consent (FPIC): A Forest Stewardship Council. Discussion Paper FSC-DIS-003 V1 EN. March 2018. — URL: [https://www.google.ru/search?newwindow=1&ei=d-j7W\\_nlI7uFwPAP\\_MKW8AM&q=Implementing+free%2C+prior%2C+and+informed+consent+%28FPIC%29%3A+A+Forest+Stewardship+Council+Discussion+Paper&oq=Implementing+free%2C+prior%2C+and+informed+consent+%28FPIC%29%3A+A+Forest+Stewardship+Council+Discussion+Paper&gs\\_l=psy-ab.12...0.0..192098...0.0..0.0.0.....0.....gws-wiz.OFZBmK7st4A](https://www.google.ru/search?newwindow=1&ei=d-j7W_nlI7uFwPAP_MKW8AM&q=Implementing+free%2C+prior%2C+and+informed+consent+%28FPIC%29%3A+A+Forest+Stewardship+Council+Discussion+Paper&oq=Implementing+free%2C+prior%2C+and+informed+consent+%28FPIC%29%3A+A+Forest+Stewardship+Council+Discussion+Paper&gs_l=psy-ab.12...0.0..192098...0.0..0.0.0.....0.....gws-wiz.OFZBmK7st4A)

<sup>17</sup> International Financial Corporation. Стандарты деятельности по обеспечению экологической и социальной устойчивости. 1 января 2012 года. — URL: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/cd44c6004b8bbc068dbccfbbd578891b/PS\\_Russian\\_2012\\_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/cd44c6004b8bbc068dbccfbbd578891b/PS_Russian_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES)

<sup>18</sup> URL: <https://www.ebrd.com/downloads/research/guides/indpr.pdf>

Сколько-нибудь детальный анализ литературы форматом небольшой статьи не предполагается, поэтому мы ниже кратко остановимся лишь на обсуждении проблематики FPIC при выработке «общего понимания» в 2005 г. и для сравнения — на одном из самых свежих документов, затрагивающих аналогичную проблематику.

### ВЫРАБОТКА «ОБЩЕГО ПОНИМАНИЯ» FPIC

На международном семинаре по методологии осуществления принципа FPIC в январе 2005 г.<sup>19</sup>, где формировалось не раз упоминавшееся выше «общее понимание», поднимались, в частности, следующие вопросы:

- Кто или какая организационная структура уполномочены давать согласие на уровне общины в случае проведения с ней консультаций?
- Следует ли считать, что коллективное согласие коренного населения имеет приоритет перед индивидуальными правами собственности лиц некоренной национальности, занимающих территорию, на которую претендует коренное население?
- Как следует разрешать подобные коллизии?
- Кто обязан предоставлять информацию о проектах, затрагивающих коренные общины, и оценивать их результативность?
- Какого рода документацию и информацию следует предоставлять коренным общинам?
- Как следует решать проблему недостаточной информированности и компетентности лиц, участвующих в деятельности, осуществляемой на основе принципа добровольного предварительного и осознанного согласия?
- Каким образом можно решить проблему неравномерного распределения ресурсов и неравного соотношения сил между коренным населением и частными застройщиками или государством?
- Каким должен быть механизм, позволяющий коренным общинам получать какие-либо блага от своего вклада в виде традиционных знаний в дело сохранения и устойчивого использования ресурсов?
- Какие механизмы следует предусмотреть для того, чтобы коренные народы могли защитить свои права в случае несоблюдения принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия?

Все эти вопросы, бесспорно, релевантны, но значимость их различна, и структурированы они в недостаточной степени. Неадекватной представляется и «анкетная» подача четырех компонентов FPIC, принятая в большинстве публикаций («свободное» — «предварительное» — «осознанное» — «согласие»), с последующим более или менее детализированным разъяснением их понимания. Взаимосвязь этих четырех компонентов не вызывает сомнения, однако значимость их, а равно и дискуссионный потенциал, различны.

Начать рассмотрение четырех «компонентов» FPIC целесообразно не в соответствии с порядком слов в этой аббревиатуре, то есть с порядком определений, применяемых к центральной категории согласия (consent), а с самой этой категории. А она устроена не столь просто.

Прежде всего, согласие градуируется в пределах от абсолютного согласия до абсолютного же несогласия. На практике понимание этого вызывает вопросы.

Прежде всего, можно ли считать получением согласия просто факт проведения консультации с неопределенным или даже негативным результатом?<sup>20</sup> Напомним, что, когда в Операционной политике Всемирного Банка в июле 2005 г. (ОП 4.10, Приложение А., пункт с.) вместо уже практически согласованной формулы появилось упоминание «свободных, заблаговременных и обеспеченных всей доступной информацией *консультаций* с общинами коренных народов, интересы которых затрагивает предлагаемый проект»<sup>21</sup>, это было воспринято как неприемлемое ослабление требований к получению согласия. С другой стороны, роль своего рода «пугала» выполняет право вето в отношении затрагивающей жизнь индигенных народов деятельности, которое теоретически могло бы предоставляться и которое как в теории, так и на практике

<sup>19</sup> См. публикацию его материалов: URL: <https://undocs.org/ru/E/C.19/2005/3>

<sup>20</sup> По словам Председателя Межамериканской комиссии по правам человека Р.-М. Бель Антуан, «Компании, как и государства, часто полагают, что коль скоро они провели какие-то консультации — даже при противоположной позиции индигенных народов — они могут двигаться вперед, поскольку получили некую “лицензию”». Цитируется по Wilson E. What is Free, Prior and Informed Consent? — URL: [https://www.researchgate.net/publication/315550652\\_What\\_is\\_FPIC](https://www.researchgate.net/publication/315550652_What_is_FPIC)

<sup>21</sup> URL: <http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/IMAGES/OP410A-5.PDF>; выделение добавлено.



всячески обходится и затемняется или трансформируется в вопрос о соотношении прав индигенного населения и национальных интересов.

Впрочем, прецеденты известны. Так, в 2018 г. Федеральный суд Канады аннулировал выданное американской компании Kinder Morgan разрешение на строительство (точнее, развитие) нефтепровода Trans Mountain. Суд единогласно вынес решение о том, что канадское правительство не провело достаточных консультаций с коренными народами по проекту расширения нефтепровода Trans Mountain и не учло последствия увеличения движения танкеров. В результате федеральному правительству (в мае 2018 г. канадское правительство приобрело у Kinder Morgan существующий нефтепровод и инфраструктуру, связанную с расширением этого проекта стоимостью 4,5 млрд долл.) пришлось исправлять ошибки в оценке проекта и проводить повторные консультации, что существенно задержало строительство. Дебаты и протесты продолжались многие месяцы и 18 июня 2019 г. закончились — таки пока что одобрением строительства, сопровождавшимся заверениями о том, что федеральное правительство позаботится об экологической безопасности проекта, которая так волнует индигенное (да и вообще местное) население<sup>22</sup>. Является ли это завершением конфликта — вопрос пока что открытый. А вот в США борьба индейцев с нефтяниками по поводу проекта строительства нефтепровода Dakota Access (в Северной Дакоте и соседних штатах), в том числе в судах, идет с переменным успехом уже третий год.

Следующий вопрос касается того, кто может претендовать на право FPIC: только ли индигенные народы или также и другие в этническом отношении местные сообщества (в том числе принадлежащие доминирующему этносу), ведущие близкий к традиционному для индигенных народов образ жизни и в такой же степени зависящие от природных ресурсов, — и, соответственно, должно ли согласие на осуществляемую на их землях «экзогенную» и потенциально опасную хозяйственную деятельность, прежде всего, добычу углеводородов и минерального сырья, а также на реализацию различных строительных проектов и военную деятельность испрашиваться и у них тоже, и, кстати (хотя это и не FPIC), должны ли им предоставляться особые права природопользования. Этот вопрос, кстати, весьма остро стоит в России, особенно в связи с охотой и рыболовством на севере страны.

Другой, не менее важный вопрос относительно согласия (причем технически более острый и сложный) — это вопрос о том, кто и как вправе давать согласие от лица индигенных народов и какова должны быть соответствующая процедура. Собственно, за ним стоит, пусть своеобразно преломляемая, проблема народного представительства, со всеми ее сложностями. Требуется ли для согласия консенсус (что малореально) или должны фиксироваться какие-то количественные параметры согласия, и каковы они должны быть, и кто их должен устанавливать? Или решение должны принимать некие авторитетные представители народа (вожди)? Один из возможных ответов (а фактически — уход от ответа) заключается в признании того, что решение должно приниматься в соответствии с обычным правом, но во многих сообществах оно, например, лишает права голоса женщин и детей, что при принятии решения, затрагивающего интересы всего индигенного сообщества, едва ли приемлемо — даже если отвлечься от морально-этической стороны дела. У традиционного образа жизни имеются не только светлые, но и темные стороны, и должен ли принцип невмешательства в него быть абсолютным — это самый сложный мировоззренческий вопрос, тем более если его приходится решать в условиях дефицита времени — ибо резерв времени нужен не только индигенным народам, чтобы обдумать решение (это одно из условия FPIC), но и тем, кто испрашивает согласие.

Различные подходы допускает также и вопрос о том, кто должен испрашивать согласия — правительство или собирающиеся осваивать территории промышленные корпорации, который в разных странах решается по-разному.

Весьма по-разному можно относиться также к динамике FPIC и, в частности, к проблеме его обратимости. Весьма распространено, как уже было замечено, понимание FPIC как *процесса*, а не некоего раз и навсегда достигнутого результата или «железной клятвы»: жизни слишком сложна, а ставки слишком высоки, изменившиеся обстоятельства, допущенные ошибки, нежелательные результаты принятого решения могут потребовать его пересмотра, и «духу FPIC», предполагающему более равноправный учет взглядов индигенных народов, скорее соответствует гибкий подход.

Допущение гибкости и обратимости FPIC позволяет снять опасения перед трактовкой его

<sup>22</sup> Austen J. Canada Approves Expansion of Controversial Trans Mountain Pipeline // The New York Times, June 18, 2019. — URL: <https://www.nytimes.com/2019/06/18/world/canada/trudeau-trans-mountain-pipeline.html>

как наделяющего индигенные народы правом вето: правоведы склоняются к тому, что FPIC — это скорее результат (если не дезидератум) процесса консультаций и переговоров, за исключением особых случаев, к числу которых относятся прежде всего ситуации, связанные с переселением индигенных народов.

Наконец, между различными документами, затрагивающими FPIC, имеется немалое количество противоречий и «серых зон», о чем еще в 2011 г. писал тогдашний Специальный докладчик по вопросам индигенных народов Дж. Анная. Задавался ли кто-нибудь целью изменить такое положение дел — не очевидно.

Мы, однако, считаем возможным охарактеризовать нынешнее status quo, обратившись к одному из самых свежих материалов, имеющихся в нашем распоряжении — документу для обсуждения, представленному в марте 2018 г. Лесным Попечительским Советом. Лесное хозяйство — это одна из тех сфер, в которой конфликт интересов индигенных народов и современной промышленности выражен особенно отчетливо, и, хотя обсуждаемые в рассматриваемом документе проблемы отмечены очевидной отраслевой спецификой (соответствующие места ниже выделены светлым шрифтом), в целом они достаточно репрезентативны для темы настоящей записки. Разделы Документа для обсуждения, относящиеся к FPIC, полностью воспроизведены в Приложении (в нашем переводе).

Что касается интерпретаций атрибутов существительного *согласие* — *свободное, предварительное* и *информированное*, то серьезных концептуальных расхождений в них нет. Понимание этих атрибутов в целом соответствует интуиции, что и объясняет апелляцию к «общему пониманию» в разнообразных документах, разъясняющих сущность FPIC. Отличия в основном носят технический и форматный характер и определяются скорее работой памяти авторов и процессами активизации ее содержимого. При этом, однако, надо понимать, что никакое согласие не является на самом деле абсолютно свободным, и технически оно открыто для манипуляций, которые могут быть как сознательными (и поэтому от них, в соответствии с «духом FPIC», можно стараться воздерживаться), так и не осознаваемыми самим манипулятором, а предварительность в сильнейшей степени зависит от содержания и контекста запрашиваемого согласия. Это, однако, выводит рассмотрение на другой уровень.

## РЕАЛИЗАЦИЯ FPIC

Тема настоящей статьи предполагает также обсуждение реализации (имплементации) принципа PFIC. В принципе, обсуждать ее можно в формате:

- case studies;
- традиционного академического нарратива или
- используя краткие диаграмматические представления, заимствованные из чужих работ или оригинальные.

Первые два варианта не могут быть в сколько-нибудь полной форме реализованы в статье-записке по соображениям объема. Заметим лишь, что кейсов (в мировом масштабе) имеется много, и их рассмотрение допускает построение типологии FPIC-решений в качестве отдельной специальной задачи.

В иллюстративных целях воспроизведем (с некоторыми комментариями) список примеров из не самого свежего «парадного» (пиаровского) информационного документа Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов<sup>23</sup>:

- В Австралии коренные народы на законном основании имеют в собственности более 20 % земель (в основном в отдаленных районах) в соответствии с правом на коренные земли и законами, регулирующими земельные права.
- В Канаде в результате важнейшего соглашения о земельных притязаниях коренных народов, которое было заключено между правительством и коренным народом инуитов (североамериканских эскимосов), в 1999 г. была создана территория Нунавут, являющаяся родиной канадских инуитов. [Инуиты, кстати, ввели очень жесткий режим посещения этой территории и фактически закрыли ее для внешнего мира. — Прим. П. П.]
- Республика Конго стала в 2011 г. первой африканской страной, принявшей специ-

<sup>23</sup> URL: <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/04/Backgrounder-Lands-Territories-Resources-Russian.pdf>

альный закон о правах коренных народов, который закрепляет, в частности, существовавшие права коренных народов на владение земель в отсутствие права собственности на землю.

- Индийский Закон о правах на лесные угодья 2006 г. предусматривает права включенных в списки племен на лесные угодья, находившиеся в индивидуальном или общинном владении на основании решений сельских собраний и требует согласия общин на их переселение.
- В 2013 г. Конституционный суд Индонезии восстановил права коренных общин на традиционно принадлежавшие им лесные угодья, которые ранее считались «государственными лесами».
- В Новой Зеландии Договор Вайтанги в Аотеароа закрепляет коллективные и индивидуальные права маори на их земли, леса, зоны рыбного промысла и другое имущество; при этом любое нарушение этого Договора рассматривает постоянный суд, созданный в 1975 г.
- В Норвегии Закон о земельных правах в Финнмарке 2005 г. предусматривает создание комиссии и суда для рассмотрения жалоб на нарушения земельных прав, заявленных представителями коренных саами и другими лицами, и вынесения решений по таким жалобам.
- В Панаме признаны пять районов (комарок) на основании конституционных прав коренных народов, а в Законе № 72 изложена также специальная процедура присвоения коллективного права собственности коренных народов на земли, расположенные за пределами комарок, которая действует с 2008 г.
- Другие страны, такие как Колумбия и Соединенные Штаты, выделили коренным народам в распоряжение участки земли или территории.
- Российская Федерация приняла в 2001 г. Федеральный закон о территориях традиционного природопользования, в котором признается право коренных народов на пользование землей. [Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» был принят на излете либерального периода развития российского законодательства. Вокруг него постоянно идет борьба].

Что касается диаграмматических представлений, то те из них, что имеются в литературе, по большей части отражают такие особенности имплементации FPIC, которые для российского читателя представляют в основном академический интерес по причине значительного отличия политики, осуществляемой в отношении индигенных народов в России и за рубежом (первая является в лучшем случае — патерналистской)<sup>24</sup>. Применимы к российским реалиям в лучшем случае самые общие шаги, сформулированные в том же (напомним — весьма свежем) документе Лесного Попечительского Совета. Они выглядят следующим образом:

Шаг 1: Выявление обладателей прав и встреча с ними с целью выяснить, какие именно права у них имеются.

Шаг 2: Подготовка к следующей встрече и достижение соглашения об объеме процесса FPIC.

Шаг 3: Организация совместного картографирования и оценки воздействия.

Шаг 4: Информирование затрагиваемых обладателей прав.

Шаг 5: Переговоры, позволяющие обладателям прав принять решение относительно предлагаемого FPIC.

Шаг 6: Верификация и формализация соглашения относительно FPIC.

Шаг 7: Реализация и мониторинг соглашения относительно FPIC.

## ВЫВОДЫ

Формирование принципа FPIC и постепенное продвижение его в международно-правовые документы (пока, правда, в основном в «мягкое право») является одним из основных индикаторов перехода от интеграционистской политики в отношении индигенных («коренных», аборигенных, автохтонных, реликтовых) народов Земли, предполагающей признание и защиту их

<sup>24</sup> См. Паршин П. Б. Реализация международных правовых норм и документов...

индивидуальных прав (экономических, социальных, политических), к антиинтеграционистской, предполагающей, при сохранении индивидуальных прав, также признание и защиту прав коллективных — права быть другими.

Принцип FPIC — свободного, предварительного осознанного согласия на те или иные формы интеграции в современное общество, предполагающий и право отказаться от такой интеграции, является одним из основных инструментов реализации такого права.

Статус этого принципа (и даже то, является ли он принципом или чем-либо еще) остается во многом неопределенным как в концептуальном плане, так и в плане его практической реализации и требует дальнейшего изучения и правовой фиксации.

В концептуальном плане реализация принципа FPIC затрагивает ряд важных мировоззренческих вопросов и поэтому предполагает широкую общественную и, скорее всего, международную дискуссию, вписывающуюся в важные глобальные процессы, происходящие в современном мире.

В практическом плане FPIC достигается очень по-разному в разных странах, и вопрос о том, в какой степени можно говорить о реализации каких-либо стандартных подходов — хотя они выглядят вполне соответствующими здравому смыслу — требует дальнейшего рассмотрения, которое могло бы начаться с суммирования и типологизации этих подходов.

## Приложение

### ПРИМЕР ТРАКТОВКИ КОМПОНЕНТОВ FPIC РАЗЪЯСНЕНИЕ ЧЕТЫРЕХ ЭЛЕМЕНТОВ — «СВОБОДНОЕ», «ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ», «ИНФОРМИРОВАННОЕ», «СОГЛАСИЕ» — В ПУБЛИКАЦИИ ЛЕСНОГО ПОПЕЧИТЕЛЬСКОГО СОВЕТА 2018 Г.<sup>25</sup>

#### Свободное

[Компонент] «Свободное» относится к процессу, который самостоятельно направляется сообществом, чьего согласия ищут, и который не отягощен принуждением, манипуляцией или навязанной извне актуальностью. Обладатели прав соглашаются с процессом и структурой принятия решения и проинформированы о своем праве сказать «нет», быть представлены выбранными ими институтами и договариваться об условиях по своему собственному выбору. Организация<sup>26</sup> явно выражает свое обязательство не действовать без согласия на всех стадиях, на которых требуется FPIC.

Процедура разрешения споров должна быть реализована до завершения переговоров. Третьей помощи — правовой или иной — должна быть доступна сообществам для обеспечения дополнительных источников информации, освещения в медиа или укрепления позиции обладателей прав. Если согласие не дано, должна быть достигнута договоренность о следующей возможности для принятия решения, равно как и об условиях, на которых решения могут быть пересмотрены.

#### Предварительное

Важный временной аспект принятия решения вводится элементом «предварительный». В контексте лесопользования это означает отсутствие какого-либо воздействия на формальные или обычные права сообщества до успешного достижения согласия путем переговоров. В идеале согласие получается до предоставления каких-либо разрешений, лицензий или прав, регулирующих лесопользование, или даже до определения границ лесной территории. На практике, однако, концессии предоставляются правительствами до получения FPIC.

Лесной попечительский совет требует от Организации определить: не требует ли она концессии, которая перекрывает формальные и обычные права. В случае претензий, могущих приводить к таким перекрытиям, Организация должна вступить во взаимодействие с сообще-

<sup>25</sup> Перевод автора. Задача обеспечения полной аутентичности перевода не ставилась. «Лесная» конкретика сохранена в иллюстративных целях.

<sup>26</sup> «Организацией» в документе называется «сторона, ищущая согласия индигенных народов»; под «сообществами» понимаются их коллективы.



ствами с целью определить приемлемое решение, которое приведет к согласию относительно затронутых прав до того, как они будут каким-либо образом затронуты. До того, как начался культурно приемлемый процесс взаимодействия по этому поводу, Организацию необходимо попросить воздержаться от действий на территориях, где имеется вероятность существенного воздействия на права сообществ, или отложить такие операции. Если Организации не удастся получить FPIC, должна иметься возможность исключить те части единицы управления лесами (forest management unit), на которых затрагиваются права сообществ, из сферы действия сертификата. Это должно быть сделано в соответствии с применяемой Лесным попечительским советом политикой, оговоренной в документе FSC-POL-20-003 (2004 г.).

Необходимо рассмотреть также правовые следствия получения концессии или титула для прав сообществ. Возможно, что в договоренность о FPIC придется включить статью, позволяющую сообществу как-то принять (временное) присутствие Организации без нанесения ущерба их претензиям на формальное признание обычного права или традиционных правовых титулов. В этой связи важно иметь уверенность в том, что график принятия решения, установленный сообществом, должен уважаться. Должно быть выделено достаточно времени на то, чтобы понять, оценить и проанализировать всю релевантную информацию о предложенной деятельности, включая ее потенциальные эффекты и права сообщества. Риск инвестирования в варианты хозяйствования, которые будут негативно влиять на затронутые им сообщества, тем меньше, чем раньше достигается договоренность относительно FPIC.

### Информированное

Планирование управления лесами порождает значительное количество технической информации, которая в своей «сырой» форме недоступна для большинства людей, не занятых непосредственно в лесной отрасли. «Информированное» как элемент FPIC относится к тому типу и формату информации, которая должна быть предоставлена Организацией для поддержки процессов принятия решений сообществом. Она жизненно важна для обеспечения сообществу ясного и надежного понимания предложений относительно деятельности по управлению лесами и осознания смысла тех специфических видов деятельности по управлению лесами, согласие на которые у них испрашивается.

Информация, предоставляемая Организацией, должна быть объективной, охватывающей позитивные и негативные эффекты как активностей по управлению лесами, так дачи или отзыва согласия, включая взгляды на будущее, выраженные затронутыми людьми посредством совместного картографирования<sup>27</sup> и оценки эффектов. Она также должна быть полной, покрывающей весь спектр потенциальных социальных, социально-экономических, экологических и связанных с правами человека воздействий, а также быть доступной, ясной, последовательной, аккуратной и транспарентной.

Информация должна предоставляться на языке и в формате, понятном для сообщества (включая радио, видео, театр, графику, документальные фильмы и фотографии) и включать возможности доступа для общества к независимой правовой и технической консультации. При этом важно использовать непосредственную коммуникацию (встречи лицом к лицу и другие альтернативные интерактивные методы) в случае низкого уровня грамотности в сообществе, а также доставлять информацию в места. Все сектора сообщества, включая жителей удаленных мест, мужчин и женщин, молодежь и лиц старшего возраста, а также маргинализированных групп, должны иметь доступ к одной и той же информации. Информация должна поставляться на постоянной и непрерывной основе в течение всего процесса FPIC до дачи согласия и после нее, с тем чтобы всякая новая информация передавалась затронутым сообществам сразу же, как только она станет доступной.

### Согласие

Заключительный и особенно значимый элемент FPIC это решение о «согласии». Это последнее относится к коллективной договоренности, принятой сообществом и достигнутой посредством процесса диалога, обдумывания и принятия решения (консенсусом, большинством и т. д.), с которым это общество соглашается. Решение заключается в том, что некоторому пред-

<sup>27</sup> Совместное картографирование (англ. participatory mapping) — название для процесса совместного обсуждения инициаторов и исполнителей некоторого проекта (с затронутыми им жителями), сопровождающегося построением примерных и не претендующих на точность «наивных» карт, отображающих варианты будущего обустройства местности. — *Прим. автора.*

ложенному плану будет сказано «да» или «нет», а также могут быть оговорены некие условия. В случае изменения в предполагаемых видах деятельности или появления новой информации сообщество может пересмотреть свои решения. Сообщество вправе определить свой собственный процесс принятия решения, но при этом важно, чтобы Организация указала и документально зафиксировала, не исключает ли этот процесс намеренно каких-то индивидов или какие-то группы в составе сообщества из процесса принятия решения.

Согласие (consent) — это не то же самое, что встреча (engagement) или консультация, хотя последние непременно предшествуют достижению согласия. Это — выражение прав (например, права на самоопределение, землю, ресурсы, территории и культуру), и оно может даваться или не даваться поэтапно, в течение определенного периода времени и на определенные стадии операций по управлению лесами. Это означает, что «согласие» является не единовременным решением, дающим Организации некую постоянную социальную лицензию, но итеративным процессом, описываемым различными индигенными народами как «живое согласие» (living consent), требующим постоянного мониторинга, поддержания и подтверждения.

Решение о согласии может быть отменено, и обладатели прав могут обратиться к нему снова в случае изменения ситуации. Однако, коль скоро согласие было дано, сообщество не может отозвать его произвольным образом. Соглашение о FPIC является обязывающим для обеих сторон, и Организация должна пытаться определить и документировать причину отзыва или предоставления решения о согласии. В противном случае, если условия, на которых основывалось первоначальное согласие, выполняются, предусматривается его сохранение.

Представление о «коллективной договоренности» критиковалось на основании того, что оно предполагает однородность сообщества и отсутствие разномыслия, различия ролей и опыта. Хотя замысел FPIC заключался в признании и поддержании права на самоопределение, имеются документированные примеры того, как традиционные процессы управления и принятия решений нарушают индивидуальные права человека. Поэтому процесс FPIC должен включать в себя механизмы для мониторинга воздействия деятельности по управлению лесами на здоровье и благополучие сообщества с тем, чтобы гарантировать, что Лесной попечительский совет не усугубляет существующее неравенство. В идеале, его деятельность способствует благополучию всех членов сообщества.

*Источник:* Implementing free, prior, and informed consent (FPIC): A Forest Stewardship Council Discussion Paper FSC-DIS-003 V1 EN, March 2018

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Гарипов Р. Ш.* Защита коренных народов в международном праве. — Казань: ЦИТ, 2012.
2. *Кряжков В. А.* Право на традиционные знания // Российский юридический журнал. — 2008. — № 3. — С. 7–13.
3. *Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. — М.: Норма, 2010.
4. *Петрова Е. Е.* Эволюция прав коренных народов: международно-правовое измерение // Правозащитник. — 2015. — № 2. — URL: <http://pravozashitnik.net/ru/2015/2/9>
5. *Соколовский С. В.* Коренные народы: от политики стратегического эссенциализма к принципу социальной справедливости // Этнографическое обозрение. — 2008 — № 4. — С. 59–76.
6. *Buxton A., Wilson E.* FPIC and the extractive industries: a guide to implementing the spirit of free, prior and informed consent in industrial projects. — London, 2013. — URL: <http://pubs.iied.org/16530IIED.html>.
7. *Doyle C., Cariño J.* Making free, prior and informed consent a reality: indigenous peoples and the extractive sector. — ECCR, 2013. — 84 p. — URL: <http://www.ecojesuit.com/wp-content/uploads/2014/09/Making-FPIC-a-Reality-Report.pdf>.

PAVEL PARSHIN

## INDIGENOUS PEOPLES' INTERACTION WITH EXTERNAL WORLD: THE PRINCIPLE OF FREE, PRIOR AND INFORMED CONSENT

**Pavel Parshin**, Ph.D. (Linguistics),  
Leading Research Associate, Centre for Global Studies,  
Institute for International Studies, MGIMO University.  
E-mail: pparshin@mail.ru

**Summary.** Indigenous peoples are inheritors of earlier population of their present day territories of modern states, committed to their land and traditional way of life. The world community for many decades proceeds along the path of recognition the rights of indigenous peoples, the main of which, in the author's opinion, is the right to choose the degree and form of their integration in the modern society. Historically, the attitude towards indigenous peoples' rights developed from recognition of their right "to be as other peoples are" to the consent to their right to be different an original.

One of the main tenet ensuring the realization of their right to originality, which has important practical implications, is the principle of free, prior and informed consent (FPIC) of indigenous peoples to affecting them economic and cultural activities of their dominant neighbors, as well as to more particular (including special) rights and implementation procedures resulting from them. In economic terms, it primarily concerns nature management and, especially, extraction of natural fossil and usage of biological resources, military activities, and waste disposal.

The article analyzes the history of ideas about the of indigenous peoples' rights and their legal fixation, as well as problems of interpretation of the principle of free, prior and informed consent and its implementation in various regions of the world and spheres of activity.

**Ключевые слова:** indigenous peoples, principle of free, prior and informed consent (FPIC), United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples of 2007, traditional way of life, ethnic identity, originality, integrationism, anti-integrationism, nature management, implementation of FPIC.

### REFERENCES

- Garipov, R. Sh. *Zashchita korennykh narodov v mezhdunarodnom prave* [Protection of Indigenous Peoples in International Law]. Kazan: TsIT, 2012.
- Kriazhkov, V. A. *Korennyye malochislennyye narody Severa v rossijskom prave* [Indigenous Small Peoples of the North in Russian Law]. Moscow: Norma, 2010.
- Kriazhkov, V. A. Pravo na Traditsionnyye znanije [Right of Traditional Knowledge] // *Rossiyskij Juridicheskij Zhurnal* [Russia Law Journal]. 2008. No. 3. P. 7–13.
- Petrova, E. E. Evolutsiya prav korennykh narodov: mezhdunarodno-pravovoyt izmerenije [Evolution of the Indigenous Peoples' Rights in the Aspect of International Law] // *Pravozashchitnik* [Human Rights Advocate]. 2015. No. 2. — URL: <http://pravozashitnik.net/ru/2015/2/9>
- Sokolovskij, S. V. Korennyye narody: ot politiki strategicheskogo essentsializma k printsipu sotcial'noj spravedlivosti [Indigenous Peoples: From the Policy of Strategic Essetialism to the Principle of SocialJustice] // *Etnograficheskoye obozrenije* [Ethnographic Review]. 2008. No. 4. P. 59–76.
- Buxton, A. and Wilson, E. *FPIC and the extractive industries: a guide to implementing the spirit of free, prior and informed consent in industrial projects*. London, 2013. <http://pubs.iied.org/16530IIED.html>
- Doyle, C. and Cariño, J. *Making free, prior and informed consent a reality: indigenous peoples and the extractive sector*. ECCRR, 2013. 84 p. — URL: <http://www.ecojesuit.com/wp-content/uploads/2014/09/Making-FPIC-a-Reality-Report.pdf>